



25 Jahre Erhaltungssatzungen in München

Dokumentation von 1987 bis 2012



Impressum

Herausgeberin
Landeshauptstadt München
Referat für Stadtplanung und Bauordnung
Stadtentwicklungsplanung – Bevölkerung,
Wohnungsmarkt und Stadtökonomie
Blumenstraße 31
80331 München

Sozialreferat
Amt für Wohnen und Migration – Wohnraumerhalt
Orleansplatz 11
81667 München

Kommunalreferat
Recht und Verwaltung
Roßmarkt 3
80331 München

Inhaltliche Bearbeitung und Redaktion:
Stefanie Bernhart, Eva Tippmann
Telefon: 089/233-22979 oder -28176
Telefax: 089/233-26015
E-Mail: stefanie.bernhart@muenchen.de
eva.tippmann@muenchen.de

Bildnachweis:
Stefanie Bernhart, Heinz Grünberger, Dr. Ilka Kürbis,
Michael Marczuk, Christian Piesch, Eva Tippmann
(Landeshauptstadt München)

Gestaltung: Heidi Sorg & Christof Leistl, München

Druck: Weber Offset GmbH, München
Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

München, Juli 2012

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

kaum eine andere deutsche Großstadt engagiert sich wie die Landeshauptstadt München, um preiswerten Wohnraum zu erhalten, den städtischen Wohnungsbestand auszuweiten und den Neubau anzukurbeln. Anfang 2012 wurde das wohnungspolitische Handlungsprogramm „Wohnen in München V – Wohnungsbauoffensive 2012–2016“ mit großer Stadtratsmehrheit beschlossen. Neben der Förderung des Neubaus kommt darin der Bestandspolitik eine sehr wichtige Bedeutung zu.

Alle rechtlichen Möglichkeiten zur Bestandssicherung werden in München voll ausgeschöpft. Mit dem Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 des Baugesetzbuches soll die Modernisierung von Altbauten so gesteuert werden, „dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleibt, wenn dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist“ (sogenannter „Milieuschutz“).

In Erhaltungssatzungsgebieten steht der Landeshauptstadt – neben dem regulären Satzungsvollzug – unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht zu. Um dies abzuwenden, verpflichtet sich die Käuferseite häufig durch sogenannte „Abwendungserklärungen“, die Umwandlung in Eigentumswohnungen sowie unangemessene Modernisierungsmaßnahmen zu unterlassen. Insgesamt hat die Stadt so in den letzten 20 Jahren ca. 430 Immobilien mit 6.000 Mietwohnungen und mit ca. 400.000 m² Wohnfläche vor Umwandlung und Luxussanierung geschützt.

Um die Aufwertungsprozesse in den Vierteln zu verlangsamen und sozial verträglicher zu gestalten, hatte der Münchner Stadtrat bereits Mitte der 1980er Jahre beschlossen, für ausgewählte Gebiete Erhaltungssatzungen zu erlassen. 1987 traten die ersten beiden Erhaltungssatzungen in München in Kraft. München ist deutschlandweit eine der wenigen Städte, die sich über einen so langen Zeitraum und in einem solchen Umfang in dieser Weise für den Milieuschutz engagiert. Andere Städte wie Hamburg, Berlin, Stuttgart und Frankfurt beginnen gerade erst wieder, in kleinerem bis größerem Rahmen neue Milieuschutzsatzungen zu erlassen.

Aktuell gibt es in München 14 Erhaltungssatzungsgebiete, in denen rund 170.000 Einwohnerinnen und Einwohner in ca. 92.000 Wohnungen leben. Diese Mieterinnen und Mieter können insofern vor Vertreibung und Verdrängung durch Luxussanierung geschützt werden, als Abbruch, bauliche Änderungen sowie Nutzungsänderungen einer speziellen Genehmigung bedürfen, so dass Modernisierungen nach dem Motto „Luxus rein, Mieter raus“ weitgehend verhindert werden können.

Die vorliegende Broschüre zum 25-Jahresjubiläum gibt einen Überblick über den langjährigen Einsatz der Erhaltungssatzungen als städtebauliches Schutzinstrument und deren Wirkungsweise als ein wichtiger Baustein der Wohnungsbestandssicherung in der Landeshauptstadt München.



Christian Ude

Christian Ude
Oberbürgermeister

Elisabeth Merk

Prof. Dr.(I) Elisabeth Merk
Stadtbaurätin

Inhalt

1	Chronologie	5
1.1	Entwicklung der Erhaltungssatzungen in München	5
1.2	Entwicklung der Satzungsgebiete: Gebietspläne nach Jahren	6
1.3	Die aktuellen Münchner Erhaltungssatzungen im Überblick	10
2	Rechtliche Rahmenbedingungen	15
2.1	Gesetzesgrundlage	15
2.2	Entwicklung der Gesetzeslage	16
3	Ziele und Wirkungen	19
4	Voraussetzungen für den Erlass und Methodik	21
4.1	Entwicklung der Methodik und Datengrundlagen	22
4.2	Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial	23
4.3	Städtebauliche Begründung von Erhaltungssatzungen	24
5	Vollzug	27
5.1	Genehmigungsverfahren im Sozialreferat	27
5.2	Vorkaufsrecht im Kommunalreferat	29
6	Erfahrungen aus Hamburg	35
7	Fazit und Ausblick	39
8	Weiterführende Informationen	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechtsverbindliche Erhaltungssatzungen in München 1987–2011	6
Abbildung 2: Ausübungsfälle des Vorkaufsrechts und Abwendungs- vereinbarungen in Erhaltungssatzungsgebieten 2000–2010	32

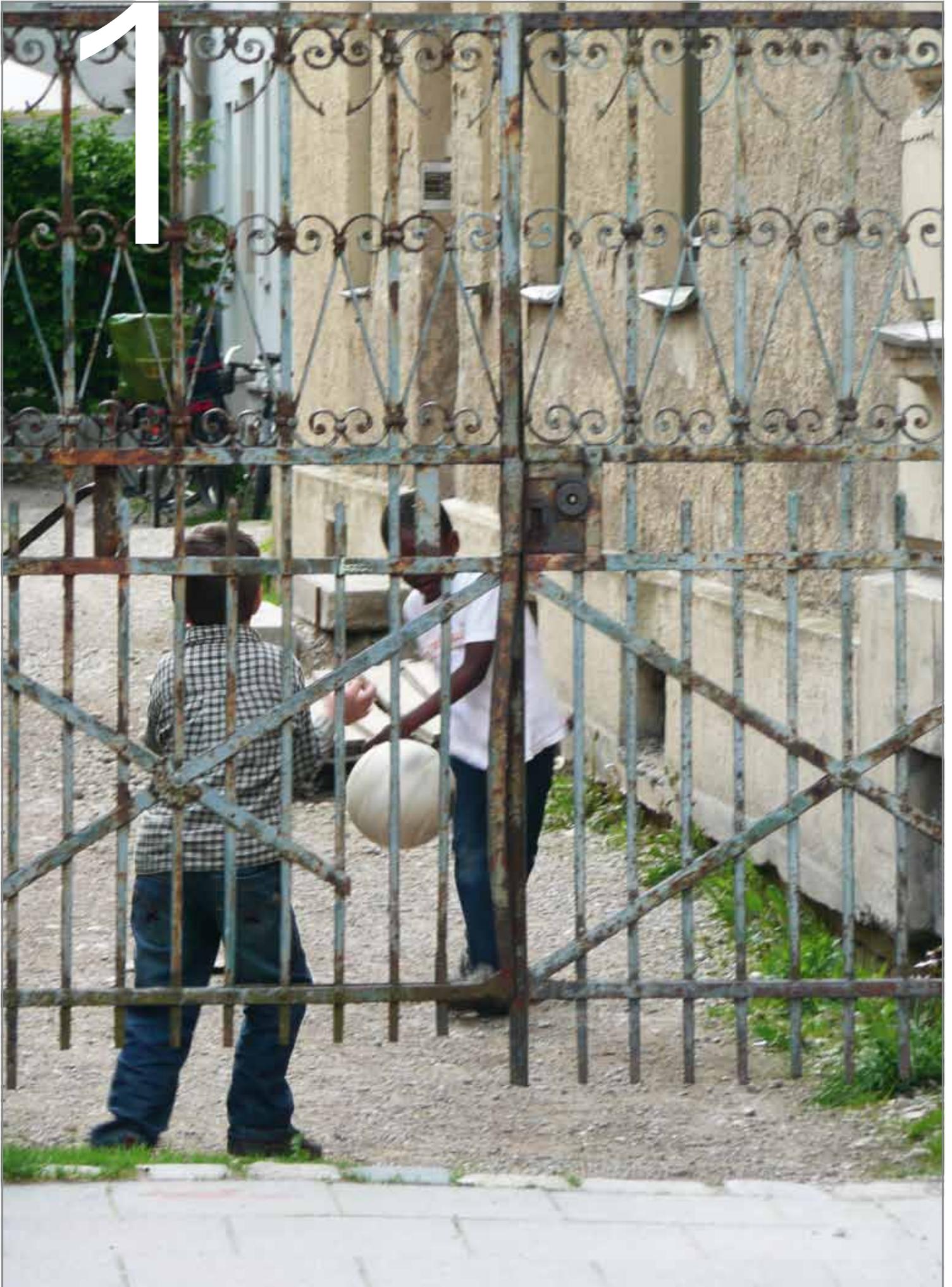
Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erhaltungssatzungsgebiete in München 2012	10
Tabelle 2: Ausgewählte Strukturdaten der Erhaltungssatzungsgebiete (im Durchschnitt) im Vergleich zum Innenraum und zur Gesamtstadt	12
Tabelle 3: Vollzugsstatistik der Erhaltungssatzungen in München (Sozialreferat)	28

Kartenverzeichnis

Karte 1: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 1990	7
Karte 2: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 1995	8
Karte 3: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 2005	9
Karte 4: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 2011	11
Karte 5: Vollzug des Vorkaufsrechts inkl. Abwendungserklärungen in den Erhaltungssatzungsgebieten von 1994 bis 2010 (auf Viertelsebene, Zahl der Fälle)	33
Karte 6: Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg	37

1



Schlachthofviertel

Chronologie

1.1 Entwicklung der Erhaltungssatzungen in München

Die Anfänge der Erhaltungssatzung in der Landeshauptstadt München gehen auf das Ende der 1970er Jahre zurück, nachdem starke Aufwertungstendenzen der Innenstadtrandgebiete – beginnend in Schwabing und im Lehel – festzustellen waren. Der Einsatz in München war anfangs politisch sehr umstritten. Insbesondere die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufrechts wurde kritisch beurteilt.

Nach einem misslungenen Versuch im Jahr 1980 – die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24a Bundesbaugesetz wurde vom Landgericht München I mit Urteil vom 03.08.1981 (Az. 0 184/78/80 Baul.) als rechtswidrig erklärt – wurde die Diskussion um die Anwendung von „Milieuschutzsatzungen“ in München Mitte der 1980er Jahre erneut intensiviert.

Mit Beschluss der Vollversammlung vom 25.07.1984 wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, für alle Gebiete, in denen ein Erlass von Erhaltungssatzungen möglich sein könnte, Untersuchungen durchzuführen. Diese wurden in den folgenden Jahren im gesamten Bereich innerhalb des Mittleren Rings durchgeführt. Zunächst wurden dabei sogenannte Aufstellungsbeschlüsse für größere Bereiche erlassen. Diese wurden später mit dem Erlass der Erhaltungssatzungen aufgehoben.

Zudem wurde in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 15.05.1985 ein umfangreiches Rechtsgutachten zur Ausübung von Vorkaufsrechten und Erlass von Erhaltungssatzungen bekanntgegeben.

Seitens der Stadtverwaltung fand ein Fachaustausch mit anderen deutschen Städten statt. Dabei kam der Stadt Nürnberg bei der Entwicklung und Anwendung des Instruments zunächst eine Vorbildfunktion zu. In den 1990er Jahren gab es in der Landeshauptstadt München jedoch im bundesweiten Vergleich die meisten Erhaltungssatzungsgebiete.

Im Jahr 1987 wurden die ersten Erhaltungssatzungen „Pündterplatz“ und „Georgen-Zentnerstraße“ nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erlassen. Diese sowie die anderen Erhaltungssatzungen galten zunächst jeweils für die Dauer von zehn Jahren. In diversen Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht und dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Anfang der 1990er Jahre und in einer Normenkontrolle vom 05.08.1994 (Az. 2 N 91.2476) wurden die Satzungen für rechtmäßig erachtet. Allerdings wurde eine fehlende Aktualität der den Satzungen zugrunde liegenden Daten bemängelt. Aus diesem Grund werden seit 1995 Erhaltungssatzungen auf die Dauer von fünf Jahren erlassen.

Eine zeitliche Befristung der Erhaltungssatzungen war erforderlich, da die Aufwertungs- und Verdrängungsgefahr einen Sachverhalt darstellt, der im Laufe der Zeit Veränderungen unterworfen sein kann. Besteht in einem Gebiet kein überdurchschnittliches Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial mehr, muss die Satzung aufgehoben werden.

	Stand												
Daten	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Summe – Gebiete	6	10	21	21	28	27	25	19	18	14	14	14	14
Summe – Einwohner rund	38.550	68.950	209.750	209.750	268.750	256.800	229.100	198.200	189.150	168.000	169.000	169.000	169.000

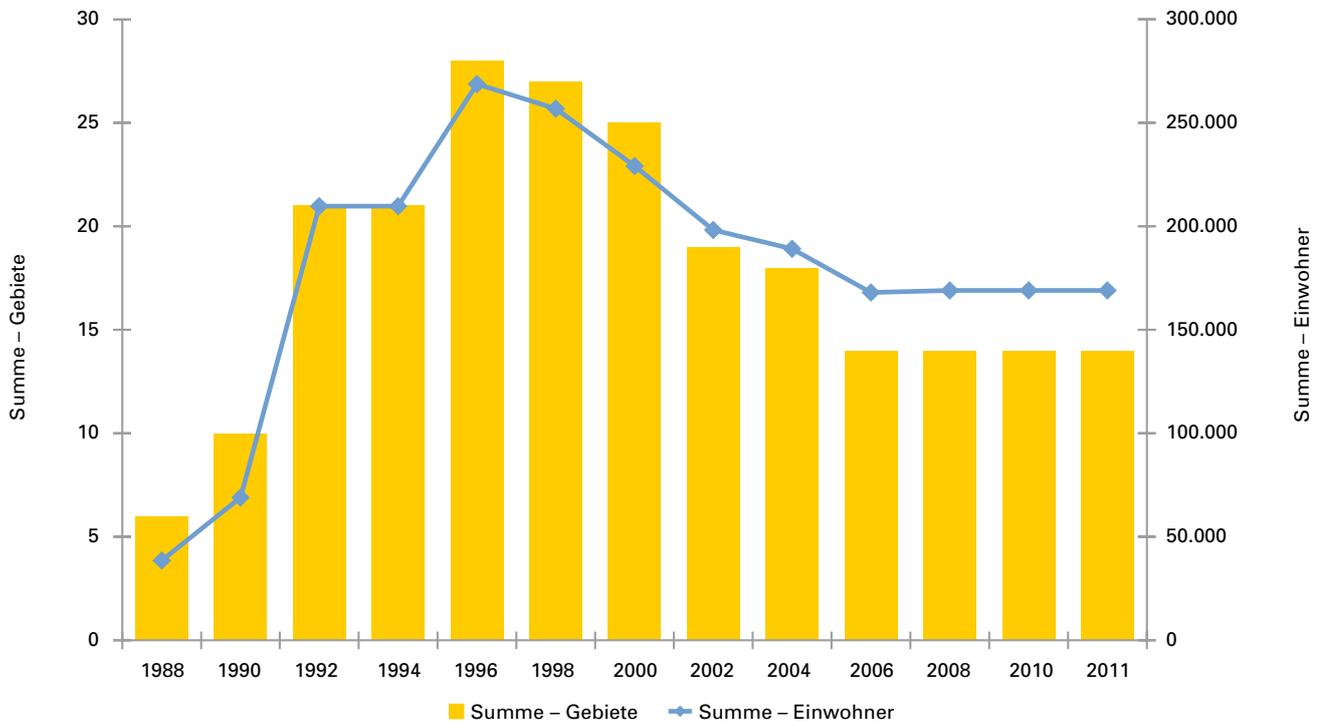


Abbildung 1: Rechtsverbindliche Erhaltungssatzungen in München 1987-2011

Quelle: Planungsreferat HA | 2011

Die Befristung bedingt somit zwangsläufig, rechtzeitig vor dem Auslaufen der Erhaltungssatzungen zu prüfen, ob sich aus tatsächlichen Gründen ein weiterer Erlass der Satzung rechtfertigen lässt. Deshalb werden vor Ablauf ihrer Geltungsdauer die jeweils betroffenen Satzungen anhand aktueller Daten in Hinblick auf die Möglichkeit eines Neuerlasses überprüft.

Das städtebauliche Instrument erreichte im Jahr 1996 mit 28 Erhaltungssatzungsgebieten und knapp 270.000 darin lebenden Einwohnerinnen und Einwohnern seine größte Ausdehnung in München. Durch den Wegfall der Voraussetzungen für einen Satzungserlass in einzelnen Gebieten bzw. Teilen davon fiel die Zahl der Satzungsgebiete im Jahr 2005 auf 17 Gebiete.

Heute leben rd. 190.000 Einwohnerinnen und Einwohner in 14 Erhaltungssatzungsgebieten.

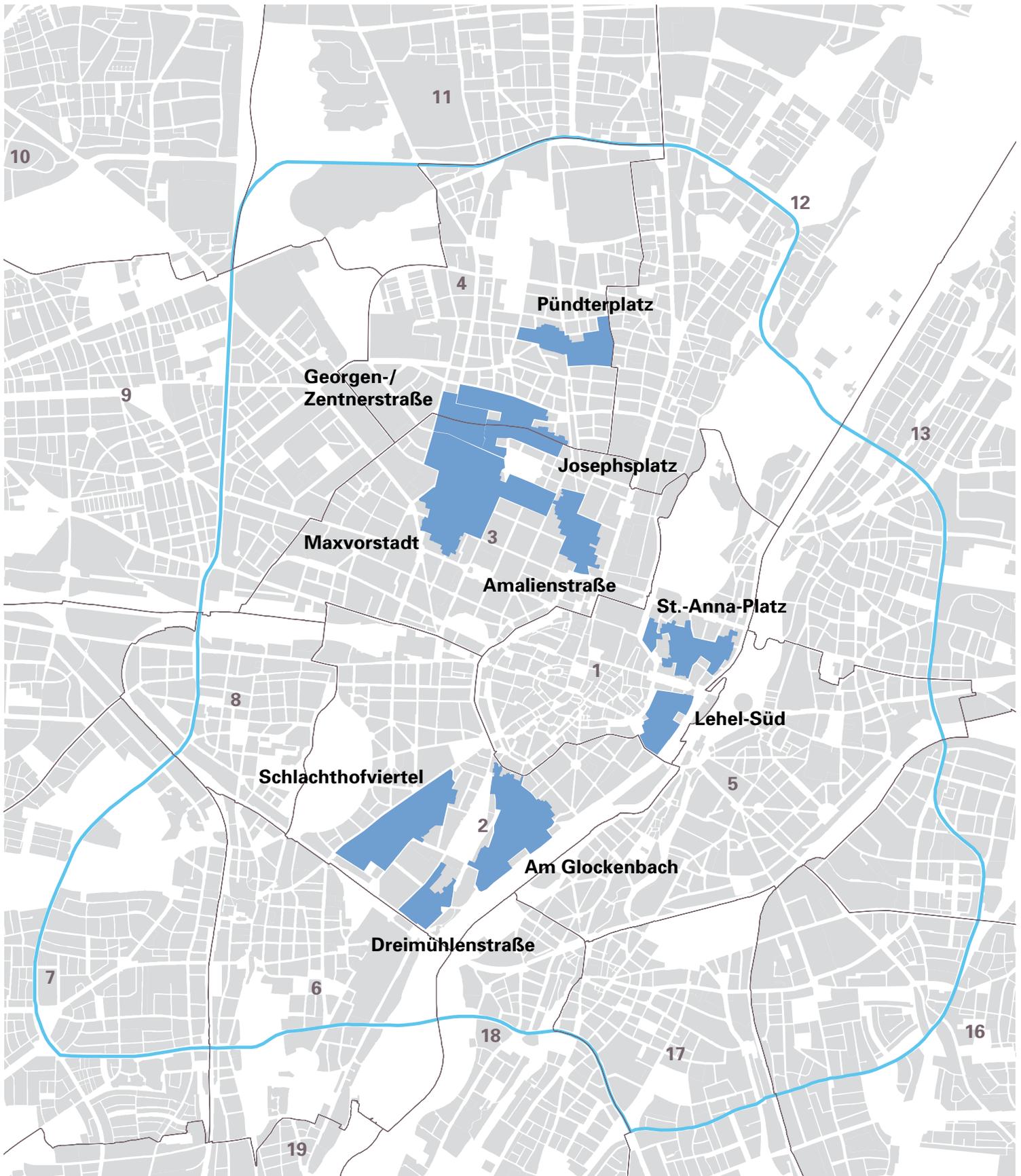
1.2 Entwicklung der Satzungsgebiete: Gebietspläne nach Jahren

Im Folgenden werden für ausgewählte Jahre die jeweils gültigen Erhaltungssatzungsgebiete dargestellt.

Hinweis:

Die abgebildeten Umgriffe der Erhaltungssatzungsgebiete erheben keinen Anspruch auf Rechtsverbindlichkeit. Rechtsverbindlichen Charakter haben lediglich die Darstellungen im jeweiligen Amtsblatt der Landeshauptstadt München.

Erhaltungssatzungsgebiete in München – 1990

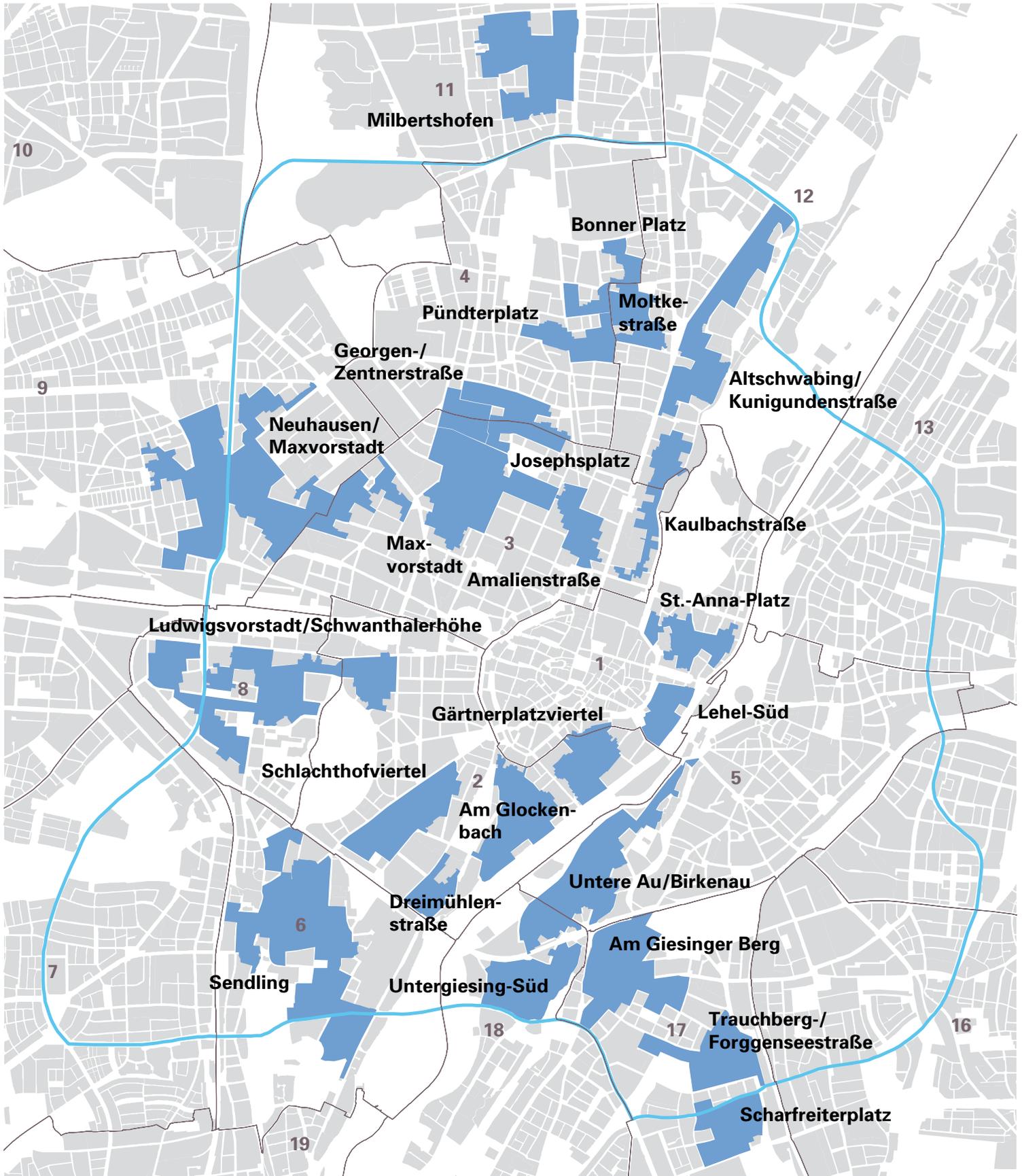


- Stadtbezirk
- Mittlerer Ring
- Erhaltungssatzungsgebiete 1990
- bebaute Flächen



Datengrundlage: Geodatenpool
Fachliche und grafische Bearbeitung: I /22-Be
Stadtentwicklungsplanung,
I/22 Bevölkerung, Wohnen, Stadtökonomie
Stand: 06/2012

Karte 1: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 1990



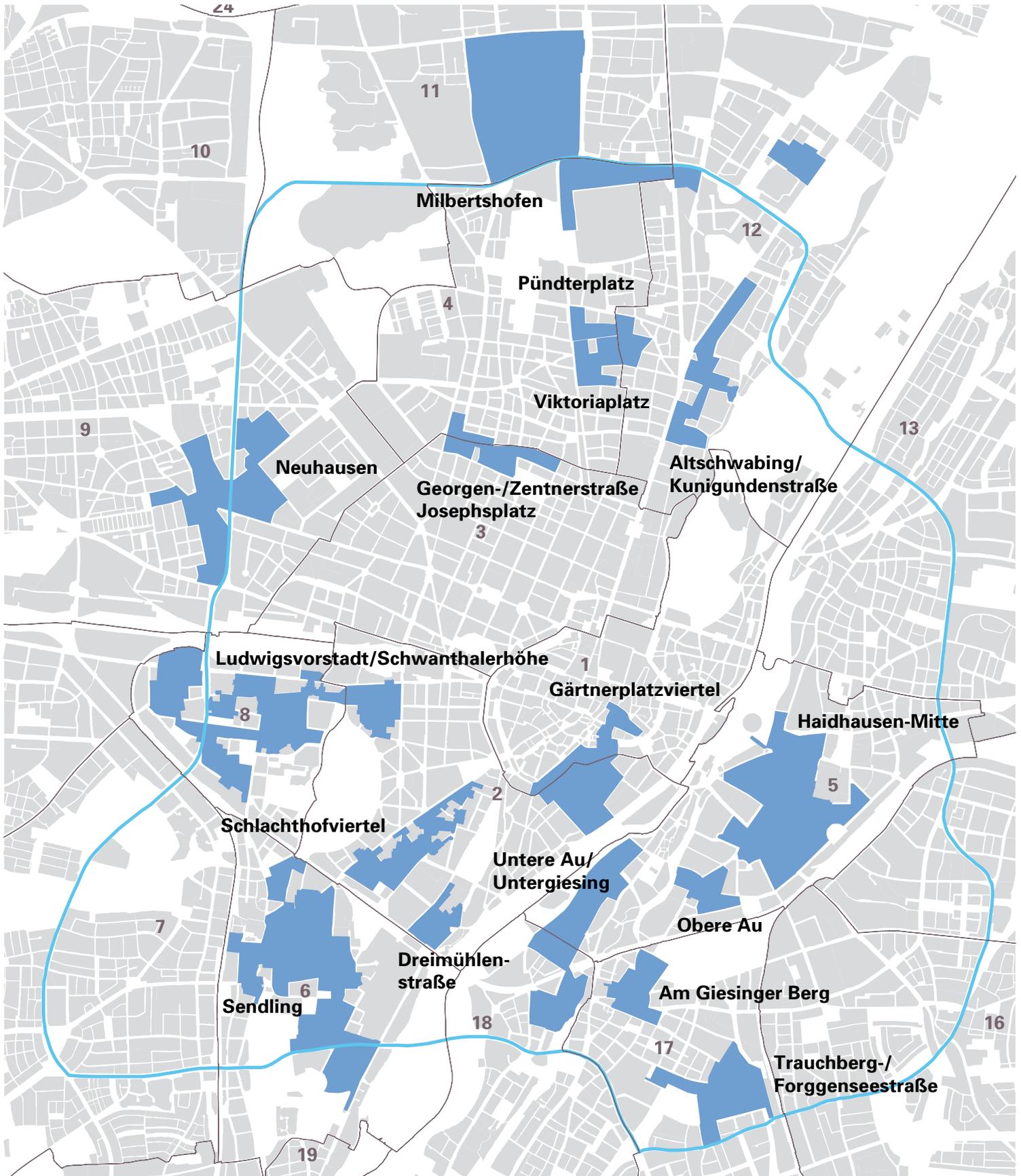
- Stadtbezirk
- Mittlerer Ring
- Erhaltungssatzungsgebiete 1995
- bebaute Flächen



Datengrundlage: Geodatenpool
 Fachliche und grafische Bearbeitung: I /22-Be
 Stadtentwicklungsplanung,
 I/22 Bevölkerung, Wohnen, Stadtökonomie
 Stand: 06/2012

Karte 2: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 1995

Erhaltungssatzungsgebiete in München – 2005



- Stadtbezirk
- Mittlerer Ring
- Erhaltungssatzungsgebiete 2005
- bebaute Flächen



Datengrundlage: Geodatenpool
 Fachliche und grafische Bearbeitung: I /22-Be
 Stadtentwicklungsplanung,
 I/22 Bevölkerung, Wohnen, Stadtökonomie
 Stand: 06/2012

Karte 3: Erhaltungssatzungsgebiete in München – 2005

1.3 Die aktuellen Münchner Erhaltungssatzungen im Überblick

Aktuell gibt es in München 14 rechtsverbindliche Erhaltungssatzungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (Stand 01.05.2012). Sie umfassen rund 92.000 Wohnungen mit knapp 170.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Das entspricht rund 12 % der Münchner Bevölkerung.

Tabelle 1 zeigt eine Übersicht über die derzeitigen Erhaltungssatzungsgebiete in München sowie deren jeweilige Gü-

ltigkeitsdauer. Alle Satzungen werden auf die Dauer von fünf Jahren erlassen und rechtzeitig vor Ablauf auf einen Neuerlass hin geprüft.

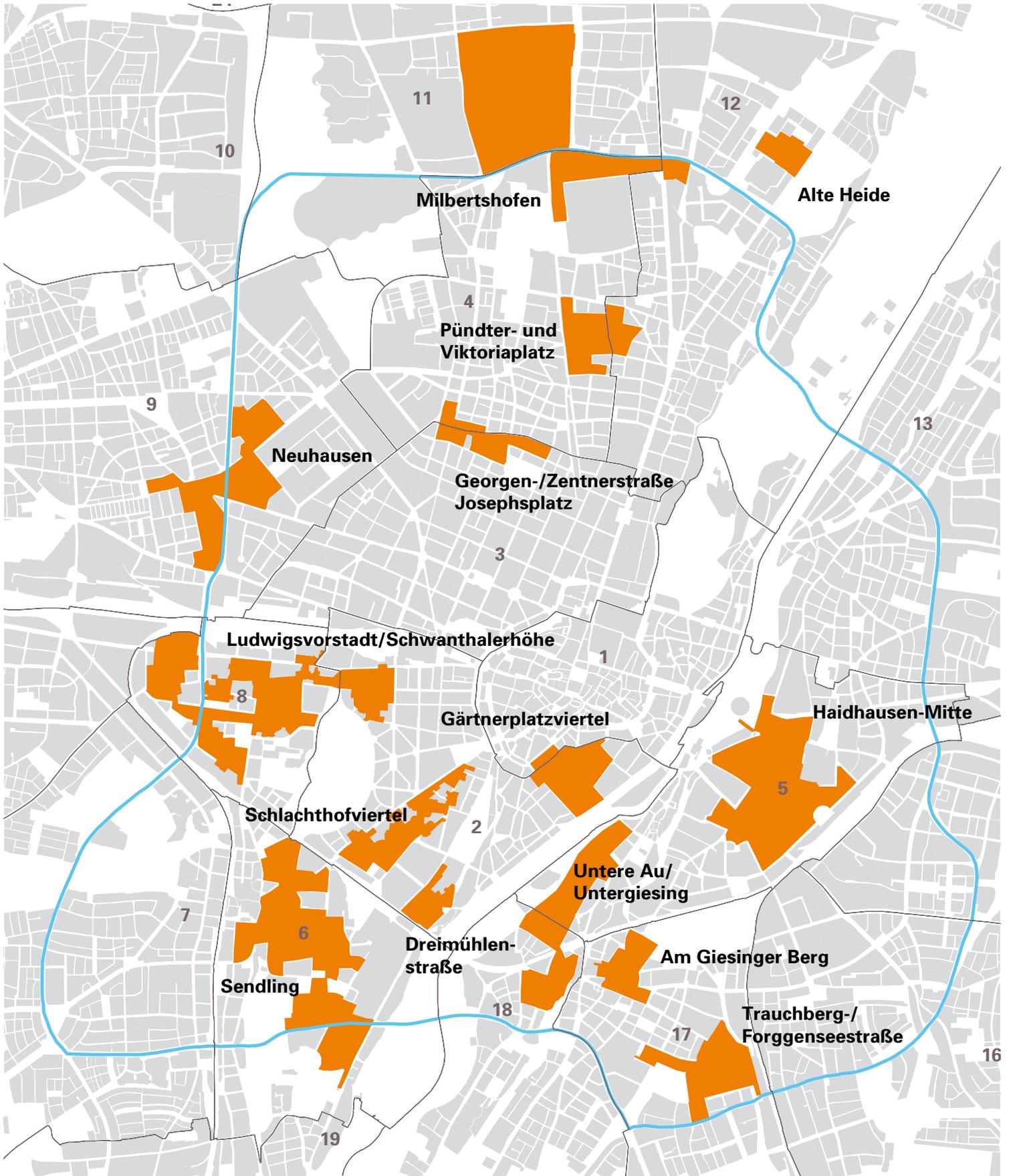
Zuletzt wurden die Erhaltungssatzungsgebiete „Ludwigsvorstadt/Schwanthalerhöhe“ und „Milbertshofen“ auf die Dauer von fünf Jahren erneut erlassen. Für die Gebiete „Pündter- und Viktoria- platz“ sowie „Georgen-, Zentnerstraße/ Josephsplatz“ werden dem Stadtrat im Sommer 2012 entsprechende Beschlus- sentwürfe vorgelegt werden.

Karte 4 zeigt die aktuellen Erhaltungssatzungsgebiete im Überblick.

Satzungsgebiete Stand: 31.05.2012	in Kraft getreten am	Ablauf	Einwohner rund	Wohnungen rund
Alte Heide	02.12.2008	01.12.2013	2.200	1.000
Dreimühlenstraße	02.12.2008	01.12.2013	4.400	2.400
Gärtnerplatzviertel	31.05.2011	30.05.2016	6.700	4.100
Georgen-/Zentnerstraße/Josephsplatz	31.08.2007	30.08.2012	5.700	3.500
Haidhausen-Mitte	11.03.2011	10.03.2016	22.500	12.600
Ludwigsvorstadt/Schwanthalerhöhe	11.05.2012	10.05.2017	25.000	13.000
Milbertshofen	01.11.2011	31.10.2016	25.600	12.600
Neuhausen	01.07.2011	30.06.2016	12.500	7.100
Pündter- und Viktoria- platz	31.08.2007	30.08.2012	6.900	3.700
Schlachthofviertel	21.03.2008	20.03.2013	8.800	5.200
Sendling	12.07.2011	11.07.2016	23.300	12.200
Tegernseer Landstraße	20.11.2010	19.11.2015	4.300	2.600
Trauchberg-/Forggenseestraße	20.11.2010	19.11.2015	6.600	3.300
Untere Au/Untergiesing	31.05.2011	30.05.2016	14.500	9.000
Summe (14 Satzungsgebiete)			169.000	92.000

Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA I/22

Tabelle 1: Erhaltungssatzungsgebiete in München 2012



- Stadtbezirk
- Mittlerer Ring
- Erhaltungssatzungsgebiete 2011
- bebaute Flächen



Datengrundlage: Geodatenpool
 Fachliche und grafische Bearbeitung: I/22-Be
 Stadtentwicklungsplanung,
 I/22 Bevölkerung, Wohnen, Stadtökonomie

Stand: 06/2012

Karte 4: Erhaltungssatzungsgebiete in München 2011

Die aktuellen Gebiete liegen überwiegend innerhalb des Mittleren Rings. Es handelt sich in der Regel um Altbauviertel mit attraktiver Bausubstanz und wenig Hauseinzeleigentum bzw. wenig Ein- und Zweifamilienhäusern. Kommunale Wohnungsbestände werden in der Regel nicht in Erhaltungssatzungsgebiete aufgenommen, da die städtischen Wohnungsgesellschaften sich bereits für langfristig bezahlbaren Wohnraum engagieren.

In der Tabelle 2 werden die durchschnittlichen Strukturdaten der aktuellen Erhaltungssatzungsgebieten dargestellt und mit dem Durchschnittswert der Gesamtstadt verglichen. Als zusätzlichen Vergleichswert werden die Innenstadt und der Innenstadtrand betrachtet, die alle Viertel umschließen, die innerhalb des Mittleren Rings liegen, und die das Hauptgebiet der Erhaltungssatzungen ausmachen.

	14 Erhaltungssatzungsgebiete	Innenstadt und Innenstadtrand	Landeshauptstadt München
Einwohnerinnen/Einwohner (Summe)	169.000	452.000	1.400.000
Wohnungen (Summe)	92.000	280.000	750.000
Anteil der Wohneinheiten (WE) in Gebäuden mit 4 – 6 Geschossen in %	81,6	77,1	49,4
Anteil der WE in Gebäuden bis 1948 erbaut in %	54,8	37,8	25,5
Anteil der WE in Gebäuden zwischen 1949 und 1968 erbaut in % aller WE	31,6	38,2	35,0
Umgebaute WE 2006 – 2010 in % aller WE	5,3	3,0	1,9
Anteil Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Altbau 2006 – 2010 in % aller WE	3,7	1,8	1,4
Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer über 10 Jahren in %	35,1	34,9	41,2
Mittlere Wohndauer der Deutschen in Jahren	11,1	10,9	12,6
Mittlere Wohndauer der Ausländerinnen/Ausländer in Jahren	8,4	7,4	7,0
Anteil der ausländischen Bevölkerung in %	23,8	23,1	22,6
Anteil der unter 18-Jährigen in %	11,8	11,3	14,2
Anteil der über 74-Jährigen in %	7,8	8,8	10,4
Wohngeldempfängerdichte (Haushalte je 100 Wohnungen, Durchschnitt 2006 – 2010)	0,9	0,7	0,9
Jährliche Kaufkraft je Einwohnerin/Einwohner in €	24.900	25.850	25.700
Anteil Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 € monatlich in %	19,8	19,2	14,8

Quelle: Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA I/22, 09.05.2012

Tabelle 2: Ausgewählte Strukturdaten der Erhaltungssatzungsgebiete (im Durchschnitt) im Vergleich zum Innenraum und zur Gesamtstadt



Milbertshofen

Dabei wird ersichtlich, wie in den aktuellen Erhaltungssatzungsgebieten ein deutlich vorhandenes Aufwertungspotenzial auf eine zu Teilen als verdrängungsgefährdet einzustufende Bevölkerung trifft. Insbesondere bei den Umwandlungstätigkeiten und erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen zeigt sich das Aufwertungspotenzial in den Erhaltungssatzungsgebieten. Beide Indikatoren liegen mit 5,3 % bzw. 3,7 % in den letzten fünf Jahren deutlich über dem Durchschnitt der innerstädtischen Viertel (3,0 % bzw. 1,8 %) sowie der Gesamtstadt (1,9 % bzw. 1,4 %). Insgesamt handelt es sich bei den Erhaltungssatzungsgebieten um sehr dicht bebaute Altbauviertel: 81,6 % aller Gebäude haben vier bis sechs Geschosse (Landeshauptstadt München zum Vergleich: 25,5 %). Jedes zweite Gebäude wurde vor 1949 gebaut (54,8 %).

Die Bevölkerungsstruktur in den derzeitigen Erhaltungssatzungsgebieten unterscheidet sich im Wesentlichen nicht von der Struktur in der Innenstadt bzw. dem Innenstadtrand. Trotzdem sind Teile der ansässigen Bewohnerinnen und Bewohner als verdrängungsgefährdet einzustufen. So ist die jährliche Kaufkraft je Einwohnerin bzw. Einwohner in den Satzungsgebieten leicht unterdurchschnittlich und der Anteil der Haushalte, denen ein Nettoeinkommen bis zu 1.500 Euro monatlich zur Verfügung steht, leicht erhöht. Kinder und Jugendliche sowie alte Menschen über 74 Jahren sind in den Erhaltungssatzungsgebieten unterrepräsentiert, dies ist allerdings für den gesamten Innenraum innerhalb des Mittleren Rings charakteristisch. Die Wohndauer der Deutschen liegt im Schnitt mit 11,1 Jahren unter dem städtischen Durchschnitt (12,6 Jahre),

dafür liegt die mittlere Wohndauer der ausländischen Bewohnerinnen und Bewohner mit 8,4 Jahren über dem städtischen Mittel von 7,0 Jahren.

Mit Hilfe eines Monitorings wird die Entwicklung der verschiedenen Stadtbereiche hinsichtlich des jeweiligen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials fortlaufend beobachtet und auf mögliche Neuerlasse von Erhaltungssatzungen geprüft.

2



Alte Heide

Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Gesetzesgrundlage

Rechtsgrundlage für den Erlass von Erhaltungssatzungen ist § 172 des Baugesetzbuches (BauGB).

Das BauGB sieht im § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB drei Arten von Erhaltungssatzungen vor, die sich in den Zielen unterscheiden:

- zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) („Gestaltsschutz“)
- zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) („Milieuschutz“) und
- bei städtebaulichen Umstrukturierungen (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

Die Landeshauptstadt München hat bisher von § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB Gebrauch gemacht. Satzungen nach Nr. 1 oder Nr. 3 wurden bislang in München nicht erlassen und sind somit nicht Gegenstand der vorliegenden Dokumentation. Sofern im Folgenden allgemein von Erhaltungssatzungen gesprochen wird, handelt es sich ausschließlich um die sogenannte Milieuschutz-Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB.

Gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

Erhaltungssatzungen begründen also einen zusätzlichen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte bauliche Vorhaben. Diese Genehmigung darf nach § 172 Abs. 4 BauGB nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Die Genehmigung ist aber zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Weiter ist die Genehmigung z.B. zu erteilen, wenn die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient. Weitere Tatbestände, wann eine Genehmigung zu erteilen ist, sind in § 172 Abs. 4 BauGB aufgeführt.

Ferner ist in Erhaltungssatzungsgebieten ein gemeindliches Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB vorgesehen.

Die Realisierung des mit einer Erhaltungssatzung verfolgten Schutzes erfolgt durch ein zweistufiges Verfahren.

In der ersten Stufe wird durch eine gemeindliche Satzung ein Gebietsumgriff festgelegt, in dem die durch Gesetz bestimmten baulichen Veränderungen der Genehmigungspflicht unterliegen (zur Methodik und Datengrundlage siehe auch Kapitel 4).

In der zweiten Stufe konkretisiert und individualisiert sich das Verfahren, indem dann geprüft wird, ob die konkrete bauliche Maßnahme das Satzungsziel gefährdet (zum Vollzug siehe Kapitel 5).

In der Satzung wird also zunächst nur die Schutzwürdigkeit des Gebietes festgestellt und damit eine Genehmigungsbedürftigkeit bestimmter Vorhaben begründet. Ob dann die Voraussetzungen für die Schutzwürdigkeit im Hinblick auf das konkrete Vorhaben gegeben sind, wird hingegen erst im Rahmen der Entscheidung über den einzelnen Genehmigungsantrag geprüft.

Milieuschutzsatzungen dienen ausschließlich der Vermeidung nachteiliger städtebaulicher Entwicklungen, die infolge einer Veränderung in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu befürchten sind.

Städtebaulich nachteilige Entwicklungen können etwa darin liegen, dass

- wegen der Verdrängungsprozesse stadtnaher, preisgünstiger Wohnraum wegfällt und an anderer Stelle im Stadtgebiet Ersatzwohnraum geschaffen werden muss,
- vorhandene Infrastruktureinrichtungen, die auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung zugeschnitten sind, nicht mehr ausgelastet sind und funktionslos werden,
- Infrastruktureinrichtungen an anderer Stelle mit erheblichem Aufwand neu geschaffen werden müssen und
- bestehende Infrastruktur angepasst, verändert bzw. erweitert werden muss.

Als bodenrechtliche Vorschrift sind Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kein Instrument zum Schutz einzelner Mieterinnen und Mieter.

2.2 Entwicklung der Gesetzeslage

Die Möglichkeit, sog. Milieuschutzsatzungen zu erlassen, wurde mit der „Novelle 1976“ des damaligen Bundesbaugesetzes (BBauG) mit § 39h BBauG im Jahr 1976 in das Städtebaurecht des Bundes aufgenommen. Diese Novelle sollte den Wandel städtebaulicher Leitvorstellungen weg von Flächensanierungen und Neubau hin zur Bewahrung und Pflege bestehender baulicher Strukturen berücksichtigen und ihm mit entsprechenden Regelungen Rechnung tragen. Danach konnte die Gemeinde durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen die Genehmigung für den Abbruch, den Umbau oder die Änderung von baulichen Anlagen versagt werden kann. Die Genehmigung konnte versagt werden, wenn die bauliche Anlage erhalten bleiben soll, um in dem Gebiet die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erhalten, wenn dies aus besonderen städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Die Genehmigung war allerdings zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung des Gebäudes wirtschaftlich nicht mehr zumutbar war. Weitere Genehmigungstatbestände sah das Gesetz damals nicht vor.

Die Vorschriften des § 39h BBauG wurden im Jahr 1987 weitgehend in die §§ 172 und 173 BauGB überführt.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches 1998 haben sich hinsichtlich der Milieuschutzsatzungen grundlegende Änderungen ergeben.

Zum einen wurden die Landesregierungen im § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB ermächtigt, für Grundstücke in Erhaltungssatzungsgebieten durch eine Rechtsverordnung mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens fünf Jahren die Begründung von Wohnungseigentum und Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Von dieser Rechtsverordnung hat der Freistaat Bayern bislang trotz vielfältiger Bemühungen und Anträgen seitens des Stadtrates und des Mieterbeirates der Landeshauptstadt München sowie der SPD- und Grünen-Landtagsfraktionen noch keinen Gebrauch gemacht. Aus diesem Grund hat die Landeshauptstadt München bis heute leider keine rechtlichen Möglichkeiten, die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum als solche unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Dieser Genehmigungsvorbehalt würde eine spekulativ orientierte Begründung von Wohneigentum und damit verbundene Aufwertungen verhindern.

Zum anderen wurde hinsichtlich der Genehmigungstatbestände ein Anspruch auf Genehmigung bei einer ganzen Reihe von Tatbeständen begründet. Dies betrifft zum Beispiel die Fälle, in denen die Änderung der baulichen Anlage der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient (zum zeitgemäßen Ausbaustandard siehe auch Kapitel 5.1). Nur noch sogenannte „Luxusmodernisierungen“ werden abgelehnt.

Seit dem 01.01.1998 muss bei der Ausübung des Vorkaufrechts nicht mehr in allen Fällen der zwischen der Verkäufer- und Käuferseite vereinbarte Kaufpreis bezahlt werden. Die Gemeinde kann bei deutlicher Überhöhung den zu zahlenden Preis auf den Verkehrswert verringern (Kaufpreislimitierung).

In den weiteren Novellierungen des Baugesetzbuches hat § 172 BauGB bis heute keine wesentlichen Änderungen erfahren.



3



Dreimühlenstraße

Ziele und Wirkungen

Ziel des Erlasses einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet, sofern diese aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll (sogenannter „Milieuschutz“). Im Mittelpunkt steht damit die bewusste Erhaltung der Bevölkerungsstruktur eines bestimmten Gebietes, da diese Struktur dem Gebiet seinen besonderen Charakter gibt („Milieu“), um negative städtebauliche Entwicklungen z.B. im Hinblick auf die gebiets-spezifische Infrastruktur zu vermeiden.

Mit Hilfe von Erhaltungssatzungen sollen in Gebieten mit aufwertungsverdächtigem Wohnungsbestand die Modernisierungstätigkeit und Nutzungsänderungen so gesteuert werden, dass die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung erhalten bleibt. Durch Modernisierungen oder Aufteilung in Eigentumswohnungen unterliegen Wohnungen in den innenstadtnahen Bereichen einem zunehmenden Veränderungsdruck. Damit kann es im Weiteren zu einer Verdrängung der angestammten Bevölkerung kommen, die in ihrem Viertel keinen geeigneten, finanzierbaren Wohnraum mehr findet. Wegen des Mangels an bezahlbaren Mietwohnungen verlieren Mieterinnen und Mieter nicht nur ihren Wohnraum. Sie müssen auch aus ihrem vertrauten Umfeld weichen und die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ändert sich in Folge der Umzugsbewegungen. Die angestammte Bevölkerungsstruktur und die daraus entstandenen Infrastruktureinrichtungen machen den von der Verdrängung bedrohten Charakter aus. Diesen gilt es durch die Erhaltungssatzungen zu schützen.

Eine geänderte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bedingt in der Regel neue Anforderungen an die Infrastruktur bzw. die ungenügende Auslastung der bestehenden sozialen Einrichtungen. Die Stadt muss dementsprechend an verschiedenen Stellen planerische Maßnahmen zur Anpassung der gebietsspezifischen Infrastruktur ergreifen. Die Erhaltungssatzung ist somit ein städtebauliches Instrument und dient nicht dem individuellen Mieterschutz. Der Erlass einer Satzung zum Erhalt der Einzelhandelsstruktur bzw. des Kleingewerbes ist mit dem Instrumentarium der Erhaltungssatzung aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

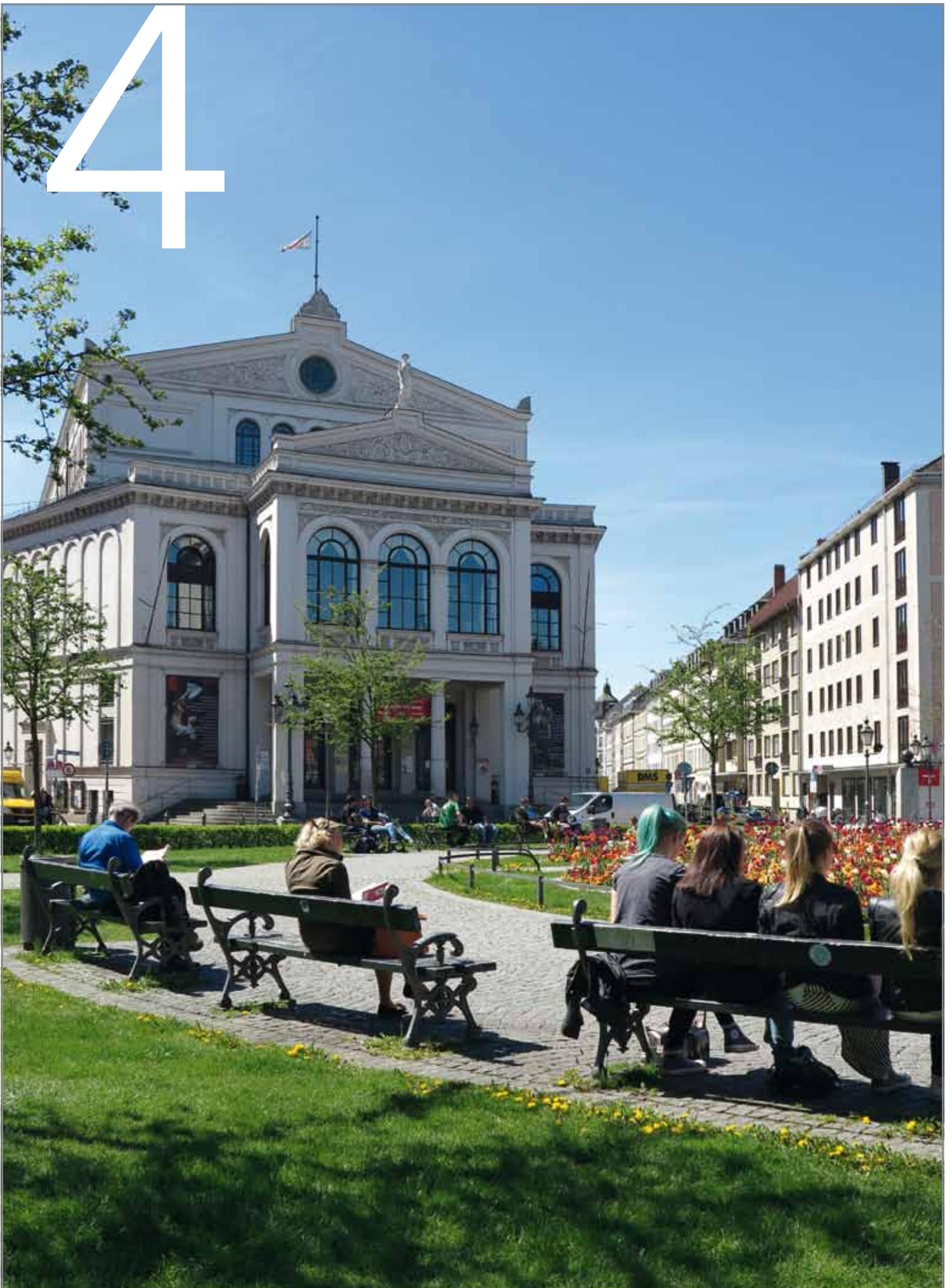
Erlässt die Stadt für ein Gebiet eine Erhaltungssatzung, bedürfen alle Änderungen, Nutzungsänderungen (z.B. von Wohnen hin zu Gewerbe) sowie der Rückbau (= Abriss oder Teilabriss) baulicher Anlagen einer besonderen Genehmigung. Dadurch können sogenannte Luxusmodernisierungen, wie etwa die Zusammenlegung von zwei Wohnungen zu einer Großwohnung, eingeschränkt bzw. versagt werden. Die Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungsstandards (z.B. Maßnahmen wie Einbau eines Aufzuges, Sanitär-, Frischwasser-, Abwasser- und Elektroinstallationen sowie zentrale Heizungsversorgung) ist jedoch ohne Auflagen zu genehmigen.

Zudem steht der Stadt in Erhaltungssatzungsgebieten nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB ein Vorkaufsrecht zu. Beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG), wenn also bereits eine Eigentumswohnanlage gebildet wurde und die einzelnen Einheiten verkauft werden, schließt das Gesetz ein Vorkaufsrecht ausdrücklich aus (siehe § 24 Abs. 2 BauGB).

Der Käuferseite steht es zu (§ 27 BauGB), die Ausübung des Vorkaufsrechts abzuwenden, indem sie eine sogenannte Abwendungserklärung unterzeichnet und sich damit verpflichtet, die Ziele der Erhaltungssatzung zu wahren.

Das Vorkaufsrecht und die Abwendungserklärungen helfen dabei, den Aufwertungsdruck bei noch preisgünstigen Mietwohnbeständen abzumildern.

4



Gärtnerplatzviertel

Voraussetzungen für den Erlass und Methodik

Nach dem BauGB werden Erhaltungssatzungsgebiete durch Satzungen festgesetzt. Diese erlässt der Münchner Stadtrat. Gültig wird die beschlossene Satzung erst mit Veröffentlichung im Amtsblatt der Stadt München.

Grundlegende Voraussetzung für den Erlass einer Erhaltungssatzung ist der Nachweis eines überdurchschnittlichen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials in den jeweiligen Gebieten. Zudem müssen durch diese Verdrängung negative städtebauliche Folgen für die Kommune zu erwarten sein (z. B. kann die Nachfrage nach öffentlich geförderten Wohnungen an anderer Stelle in der Stadt, die durch die Verdrängung entstanden ist, nicht gedeckt werden).

Die Ermittlung der Erhaltungssatzungsgebiete erfolgt anhand eines Kriterienkatalogs, mit dem das Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial der Untersuchungsgebiete beurteilt wird. Die gebietspezifischen Charakteristika werden mit den jeweiligen Ausprägungen der Indikatoren der Gesamtstadt verglichen, um das Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial des jeweiligen Untersuchungsgebietes einschätzen zu können.

Das Verfahren wird in allen untersuchten Stadtbereichen einheitlich eingesetzt. Die konsequente Anwendung ist die Voraussetzung für die bislang in München in hohem Maße gegebene Rechtssicherheit der vom Stadtrat beschlossenen Erhaltungssatzungen. Zudem wurde am 18.04.2005 das methodische Vorgehen vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anlässlich einer Normenkontrolle der damaligen Erhaltungssatzung „Am Giesinger Berg“ ausdrücklich bestätigt (Az. 2 N 02.2981).

Die Münchner Erhaltungssatzungen werden in der Regel für die Dauer von fünf Jahren erlassen und vor Ablauf auf einen möglichen Neuerlass überprüft. Je nach Prüfungsergebnis kommt es zum erneuten Erlass der Satzung, zu einer Veränderung bzw. Anpassung des Satzungsgebietes an die veränderten Indikatoren oder zur Ablehnung eines erneuten Erlasses und damit zum Auslaufen der Satzung zum Ende der Geltungsdauer.

Die Begrenzung der Geltungsdauer dient der Datenaktualität. Es kann mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden, dass das zur Begründung der Satzung festgestellte Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial und die Verdrängungsgefahr im Zeitraum von fünf Jahren keine wesentlichen Veränderungen erfahren werden.



Milbertshofen

4.1 Entwicklung der Methodik und Datengrundlagen

Im Vorfeld des Erlasses der ersten Erhaltungssatzungen in Schwabing-West gab es eine umfangreiche Methodendiskussion. Sie mündete in die Entwicklung eines ersten Kriterienkatalogs.

Im Einzelnen wurden folgende Indikatoren verwendet:

Aufwertungspotenzial:

Wohnungsausstattung, Anteil modernisierter Wohnungen, Baualter, Miethöhe, öffentlich geförderte Wohnungen, deren Bindungen auslaufen, Attraktivität der Wohnumgebung.

Verdrängungspotenzial:

Einkommensstruktur, Anteil älterer Mitbürgerinnen und Mitbürger, Anteil Kinder und Jugendlicher, Ausländeranteil, Wohndauer der Bevölkerung, Bindung an das Wohngebiet.

Für die Bewertung der Indikatoren wurde ein sog. „nutzwertanalytisches Verfahren“ zugrunde gelegt, in dem die jeweiligen Ausprägungen der Indikatoren skaliert, bewertet und gewichtet wurden.

Als Datengrundlage dienten hauptsächlich die ab 1984 bis 2000 in den Untersuchungsgebieten durchgeführten Haushaltsbefragungen (repräsentative 10%-Stichprobe), die kleinräumig ausgewertet wurden. Dabei wurde unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verweigerungsquoten bei den einzelnen Fragen (insbesondere zum Einkommen) darauf geachtet, dass eine statistische Mindestgröße von 130 bis 150 Befragungsfällen pro Teilgebiet nicht unterschritten wurde, um die Repräsentanz der Auswertungsergebnisse nicht in Frage zu stellen. So ergaben sich meist Teilgebiete mit einer Größe ab 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Weiterhin wurden Daten aus der Einwohner- und Gebäudedatei entnommen.

Im Laufe der Jahre kam es zu kleineren Anpassungen der Indikatoren und ihrer Bewertung. Bis Ende der 1990er Jahre wurden die Basisdaten zur Ermittlung der Erhaltungssatzungsgebiete durch eigene Erhebungen des Statistischen Amtes ermittelt. Ab 2000 wurde das Verfahren umgestellt. Die Daten wurden nunmehr ausschließlich aus der Sekundärstatistik gewonnen (siehe Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 24.05.2000). Dadurch ergaben sich Kosten- und Personaleinsparungen. Das seit dem Jahr 2000 verwendete Verfahren wird – mit kleineren Anpassungen – bis heute angewandt.

4.2 Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial

Welche Indikatoren werden heute zur Ermittlung des sogenannten Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials eines Gebietes herangezogen? Und wie wird die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ermittelt?

Zunächst wird das Aufwertungspotenzial eines Gebietes betrachtet. Dieses spiegelt sich im jeweiligen Modernisierungspotenzial der einzelnen Gebiete wider und wird grundsätzlich mit Hilfe von Aufwertungsindikatoren abgeschätzt. Modernisierungspotenziale bestehen bei Wohnungen, die keinen zeitgemäßen Ausstattungsstandard (z. B. Zentralheizung, Bad/Dusche) aufweisen. Solche Modernisierungspotenziale werden häufig auch genutzt, um Qualitäten oberhalb des üblichen Standards (z. B. Galerie, Wintergarten, Dachterrasse, Schaffung von Großwohnungen mit mehr als 130 m² Wohnfläche durch Wohnungszusammenlegungen) zu erzielen.

Die Aufwertungsindikatoren sind folgende:

- Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut vor 1949 in % des Wohnungsbestandes
- Anteil an Wohnungen in Gebäuden erbaut zwischen 1949 und 1968 in % des Wohnungsbestandes
- Anteil an Wohnungen in Gebäuden mit 4 bis 6 Geschossen
- Anteil der in den letzten fünf Jahren umgebauten Wohnungen in % des Wohnungsbestandes
- Anteil der in den letzten fünf Jahren erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Altbauten in % des Wohnungsbestandes
- Lage von Gebieten und ihrem Umfeld nach dem jeweils aktuellen Mietspiegel.

Insbesondere aus den Umbauaktivitäten sowie aus dem jeweiligen Umwandlungsgeschehen lassen sich Rückschlüsse auf das zukünftige Modernisierungsgeschehen in einem Gebiet ziehen.

Eine Abgeschlossenheitsbescheinigung ist notwendig, wenn die Eigentümerin bzw. der Eigentümer Miet- in Eigentumswohnungen umwandeln will, um diese dann zu verkaufen. Eine umfangreiche Modernisierung erfolgt in der Regel in den ersten fünf Jahren nach Erteilung der Abgeschlossenheitsbescheinigung. In diesen Fällen ist oft eine anschließende Mieterhöhung, welche mit der Verbesserung der Wohnsubstanz einhergeht, zu beobachten. Somit geht preisgünstiger Wohnraum verloren. Zudem führen Umwandlungen von Miet- in Einzeleigentumswohnungen meist zu veränderten Eigentumsstrukturen und damit auch zu einer veränderten Bewohnerstruktur in den betroffenen Gebäuden.

Als zweites Merkmal wird das Verdrängungspotenzial eines Gebietes ermittelt. Ein wesentliches Kriterium für die Ermittlung hierfür ist die Höhe des Haushaltseinkommens. Je stärker sich ein Gebiet durch Modernisierung in Aufwertung befindet, desto stärker steigen die Mieten. Haushalte, deren Einkommen unterhalb bestimmter Schwellen liegen, sind besonders verdrängungsgefährdet. Angesichts des hohen Preisniveaus auf dem Münchner Wohnungsmarkt sind nicht nur Einkommensschwache, sondern z.T. auch mittlere Einkommensgruppen potenziell verdrängungsgefährdet. Zusätzlich wird dieser Teilaspekt des Verdrängungspotenzials durch die Indikatoren „Anteil der Wohngeldempfängerhaushalte“ sowie „Kaufkraft je Einwohnerin/Einwohner“ abgedeckt.

Auf Basis dieser Indikatoren wird das Verdrängungspotenzial prognostiziert:

- Mittlere Wohndauer der deutschen Bevölkerung
- Anteil der Deutschen mit einer Wohndauer von 10 und mehr Jahren
- Mittlere Wohndauer der ausländischen Bevölkerung
- Anteil der unter 18-Jährigen
- Anteil der über 74-Jährigen
- Anteil der ausländischen Bevölkerung
- Anteil der Wohngeldempfängerhaushalte (Mittel der letzten fünf Jahre)
- Kaufkraft in Euro je Einwohnerin/Einwohner
- Anteil der Haushalte mit Nettoeinkommen bis 1.500 € monatlich.

Die meisten Münchner Erhaltungssatzungsgebiete weisen ein hohes Aufwertungspotenzial und eine gemischte Bevölkerungsstruktur mit (im statistischen Mittel) oft nur mittlerem Verdrängungspotenzial (bei einem ggf. höheren Verdrängungspotenzial für Teilgruppen) auf.



Haidhausen – Mitte
(oben), Schlachthof-
viertel (unten)

4.3 Städtebauliche Begründung von Erhaltungssatzungen

Insbesondere einkommensschwache Haushalte, aber auch Haushalte mit mittlerem Einkommen haben erhebliche Schwierigkeiten, eine deutlich erhöhte Mietbelastung als Folge einer umfassenden Modernisierung ihrer Wohnung zu tragen. Neben den individuellen Folgen einer übermäßigen Aufwertungs- und Verdrängungsdynamik sind – und dies ist entscheidend – bestimmte städtebauliche Folgen aus Sicht der Landeshauptstadt München unerwünscht.

Auswirkungen für die öffentliche Hand:

- Verlust von preiswertem Wohnungsbestand in Folge von Modernisierungen, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen oder auch Bindungsabläufen von Sozialwohnungen
- Finanzierung von neuen öffentlich geförderten Wohnungen
- Übernahme von Wohnkosten durch die Kommune im Rahmen des Sozialgesetzbuches (SGB II)
- Schaffung von neuen Altenpflegeplätzen
- Ungenügende Auslastung bestehender sozialer Infrastruktureinrichtungen aufgrund einer veränderten Bewohnerstruktur.

Die aus ihren Wohnungen verdrängten Mieterinnen und Mieter müssten sich entweder auf dem freien Wohnungsmarkt eine teurere Wohnung suchen oder würden eine öffentlich geförderte Wohnung beanspruchen, sofern sie förderberechtigt sind.

Zudem sind viele der verdrängungsgefährdeten Haushalte auf die gebietspezifische Infrastruktur angewiesen. Eine Verdrängung der angestammten Bevölkerung führt zwangsläufig auch zu Veränderungen in der Nutzung der vorhandenen gebietsspezifischen Infrastruktur und damit zu notwendigen Maßnahmen der Stadt, indem neue Infrastruktur vor Ort geschaffen werden muss, eine bestehende nicht mehr ausgelastet wird und verändert werden muss bzw. an anderer Stelle neu geplant und gebaut werden muss.

Insbesondere zielgruppenrelevante Einrichtungen, wie etwa Beratungseinrichtungen oder spezielle Förderangebote, aber auch das Engagement in Vereinen und sozialen Netzwerken sind von Veränderungen in der Bewohnerstruktur stark beeinflusst.

Da für den durch eine Modernisierung verloren gehenden preiswerten Wohnraum nur sehr begrenzt Ersatz geschaffen werden kann, sind die Konsequenzen einer umfassenden Aufwertungs- und Verdrängungsdynamik aus städtebaulicher Sicht äußerst problematisch.

Haidhausen – Mitte



Im Wohnungsbestand wird wie bei den Neubauprojekten als städtebauliches und wohnungspolitisches Ziel der Erhalt der „Münchner Mischung“ der Bevölkerung, d. h. einer breiten Streuung von Einkommensgruppen und entsprechenden Wohnungsangeboten, in den Quartieren angestrebt. Denn gerade das Nebeneinander unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit ihren jeweils spezifischen Bedürfnissen, das Wohnraumangebot von sozial gefördertem Wohnungsbau bis hin zu Wohnungen mit hohem Standard, die auf alle Bevölkerungsschichten abgestellte Infrastruktur und vieles mehr fördert den sozialen Frieden und die Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit ihrem Stadtviertel.

Dieses Ziel wurde am 01.02.2012 von der Vollversammlung des Stadtrates im Beschluss „Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München V – Wohnungsbauoffensive 2012–2016““ erneut bestätigt. Mit dem Leitbild der „Münchner Mischung“ wurde bisher bereits und soll auch in Zukunft der übermäßigen Konzentration bzw. Segregation von Einkommenschwachen, Haushalten mit mittleren Einkommen und Einkommensstarken entgegengewirkt werden. Angestrebt wird dabei eine gute Mischung der Einkommensverhältnisse bzw. möglichst wenig Segregation bzw. Verdrängung. Im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten weist München derzeit eine relativ geringe Segregation zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen auf. Diese Münchner Mischung führte auch dazu, dass München eine der sichersten Städte Europas ist, denn eine der Voraussetzungen hierfür ist ein sozial integrierter Städtebau, der geprägt ist von vielfältigen Nutzungen, Funktionen und Infrastrukturen sowie von gemischten sozialen Milieus.

Die Erhaltungssatzungen sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument.



5



Obergiesing

Vollzug

Für den Vollzug der Erhaltungssatzungen sind das Sozialreferat – Amt für Wohnen und Migration sowie das Kommunalreferat zuständig. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens werden vom Sozialreferat gemeinsam mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung alle baulichen Maßnahmen geprüft, ob sie mit den Zielen der Erhaltungssatzung vereinbar und damit genehmigungsfähig sind. Zudem steht der Kommune beim Verkauf von Grundstücken unter bestimmten Voraussetzungen ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu, für dessen Vollzug das Kommunalreferat zuständig ist.

5.1 Genehmigungsverfahren im Sozialreferat

Das Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration, ist für den Vollzug der Erhaltungssatzungen bezogen auf bauliche Maßnahmen zuständig. In einem Genehmigungsverfahren prüft das Sozialreferat, ob die geplanten baulichen Maßnahmen oder Modernisierungen zu einem überdurchschnittlichen Standard der Wohnungen führen.

Einer Genehmigungspflicht unterliegen dabei alle baulichen Maßnahmen an bestehendem Wohnraum, also Modernisierungen, Nutzungsänderungen, Grundrissänderungen oder der Abbruch im Erhaltungssatzungsgebiet. Keiner Genehmigung bedürfen bloße Renovierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen.

Genehmigt werden nur Maßnahmen, die den allgemein üblichen Standard durchschnittlichen Wohnraums in München nicht überschreiten.

Zeitgemäßer Ausbaustandard

Ein allgemein üblicher Standard von Wohnungen ist dann gegeben, wenn hinsichtlich Bauausführung und Ausstattung die Mindestanforderungen

erfüllt und die Bedürfnisse breiter Schichten der Stadtbevölkerung nicht überschritten sind. Ein allgemein üblicher Standard liegt zudem dann vor, wenn er bei der überwiegenden Mehrzahl von Mietwohnungen vorhanden ist.

Entscheidend bei der Beurteilung ist dabei der Gesamteindruck des Wohnraums, also ob dieser den Rahmen der durchschnittlichen Wohnungen im Erhaltungssatzungsgebiet überschreitet und von dem in Betracht kommenden Mieterkreis als eine Wohnung deutlich gehobenen Standards empfunden wird.

Dies kann zum einen bei Merkmalen der Fall sein, die unüblich sind und daher auf den ersten Blick den Eindruck einer gewissen Exklusivität vermitteln, wie z.B. ein Wellnessbereich mit Schwimmbad, besonders hochwertige Bodenbeläge und Sanitärausstattungen oder Video-Gegensprechanlagen.

Zum anderen fallen aber auch Merkmale darunter, die zwar grundsätzlich üblich sind, jedoch von ihrer Ausführung oder Größe nicht mehr dem allgemein üblichen Standard entsprechen, wie z.B. zu große Sanitäräume (abhängig von der Wohnungsgröße) oder Balkone über 8,00 m².

Aufzüge sind beispielsweise überwiegend nur in Gebäuden mit mehr als fünf Vollgeschossen üblich, werden jedoch darüber hinaus unter Berücksichtigung der baurechtlichen Mindestanforderungen bereits ab einer Gebäudehöhe von 13,00 m genehmigt. Bei einer Gebäudehöhe darunter ist der Aufzug nicht allgemein üblicher Standard.

Bei baugenehmigungspflichtigen Vorhaben arbeitet das Sozialreferat eng mit dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung zusammen und würdigt die erhaltungssatzungsrechtlichen Belange im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens.

Bei den übrigen, nicht baugenehmigungspflichtigen Maßnahmen erfolgt eine Genehmigung in eigener Zuständigkeit.

Durch jährlich rund 1.300 Beratungsgespräche mit den Bauherrinnen und Bauherren wird während des Genehmigungsverfahrens, aber auch bereits im Vorfeld, gewährleistet, dass der

allgemein übliche Standard eingehalten wird. Bei Überschreitung des Standards wird das beantragte Vorhaben abgelehnt.

Seit 1993 wurde auf diesem Weg in über 7.300 Verfahren sichergestellt, dass die Belange der Erhaltungssatzung gewahrt bleiben (vgl. Tabelle 3 ab dem Jahr 2000).

Die Vollzugsstatistik des Sozialreferates zeigt, dass die Zahl der Anträge auf Modernisierungsgenehmigungen in den letzten fünf Jahren unverändert hoch ist. Auch das Angebot eines Beratungsgesprächs wird nach wie vor zahlreich angenommen. Unter anderem dank dieser Beratungsgespräche ist die Zahl der Genehmigungen ohne Auflagen in den letzten Jahren immer weiter angestiegen.

Durch Kontrollen wird außerdem sichergestellt, dass keine erhaltungssatzungsrechtlich relevante Maßnahme ohne Genehmigung durchgeführt wird. Verstöße können mit einem Bußgeld bis zu 25.000 Euro geahndet werden.

Alle Satzungsgebiete	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
abgeschlossene Anträge/Vorgänge ^{a)}	476	453	446	352	373	398	310	315	281	313	272	272
Ablehnungsbescheide ^{b)}	4	13	2	60	48	44	9	14	104	0	1	2
Genehmigungsbesch. mit Auflagen (Verpflichtungserklärung)	18	9	25	63	36	78	156	131	158	119	128	147
davon betroffen: Wohnungen ^{c)}	18	9	25	63	36	78	156	131	158	119	128	147
Genehmigungsbesch. ohne Auflagen ^{b)}	402	367	373	1.502	1.789	2.061	1.809	1.577	1.735	1.820	1.948	2.089
Beratungsgespräche ^{d)}	1.630	1.630	1.586	1.211	1.137	1.259	1.149	1.104	1.195	1.322	1.326	1.257

a) Sogenannte „Fälle“, d. h. inkl. Antragsrücknahmen, Negativatteste; die Zahl nur der Modernisierungsanträge wird nicht erfasst.

b) Bis 2002 Zahl der Bescheide, ab 2003 Zahl der betroffenen Wohnungen

c) Ab 1998 nur noch bei Eigennutzern erfasst; hier jeweils 1 Wohnung je Bescheid

d) Telefonisch oder „am Schreibtisch“; zahlenmäßig erst ab 1996 erfasst

Quelle: Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration

Tabelle 3: Vollzugsstatistik der Erhaltungssatzungen in München (Sozialreferat)



Dreimühlenviertel



5.2 Vorkaufsrecht im Kommunalreferat

Das Kommunalreferat wird in der Praxis häufig mit Anliegen von Münchnerinnen und Münchnern konfrontiert, wenn der Verkauf von Mietshäusern und damit die Gefahr der Umwandlung von Miet- in einzelne Eigentumswohnungen droht. Die jeweilige Mietpartei sieht sich dann einem neuen Eigentümer gegenüber, der im Hinblick auf die Nutzung der Wohnung und die Mietpreisgestaltung besondere Interessen verfolgt (z.B. Eigenbedarf; Mieterhöhungen). Es droht ferner die Gefahr übermäßiger Modernisierungen (Luxusmodernisierungen). Oft genug geschah und geschieht es in dieser Situation, dass es im Weiteren zu einer Verdrängung der angestammten Bewohnerinnen und Bewohner bzw. der gut funktionierenden Hausgemeinschaften kommt, für die im Viertel kein geeigneter günstiger Wohnraum mehr zur Verfügung steht.

Was kann das Kommunalreferat tun, um die typische Bevölkerungsstruktur in Erhaltungssatzungsgebieten zu schützen?

Zum einen kann hier unter bestimmten Voraussetzungen das gesetzliche Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten eingreifen, das seine Grundlage im § 24 BauGB hat. In bestimmten Fällen kann die Gemeinde beim Verkauf von Grundstücken das betroffene Objekt vorkaufen, mit der Maßgabe, das erworbene Grundstück später wieder zu reprivatisieren. Die Reprivatisierung erfolgt mit Auflagen, die das Erreichen der Ziele der Erhaltungssatzung sicherstellen.

Das gemeindliche Vorkaufsrecht ist – wie die Erhaltungssatzung – ein stadtplanerisches, städtebauliches und kein sozialpolitisches Instrument.

Zum anderen sieht das Gesetz die Abwendung der Ausübung des städtischen Vorkaufsrechts durch eine entsprechende Erklärung der Käuferin bzw. des Käufers vor, die sogenannte Abwendungserklärung (§ 27 BauGB).

Werden im Stadtgebiet Grundstücke verkauft, teilen in aller Regel die beurkundenden Notare dies der Stadt mit und fragen an, ob ein gesetzliches Vorkaufsrecht besteht; ohne gemeindliche Erklärung zum Vorkaufsrecht werden Grundstücke nicht auf die Käuferin bzw. den Käufer umgeschrieben (Grundbuchsperrung). Handelt es sich dabei um ein Wohnhaus in einem Erhaltungssatzungsgebiet, erfolgt eine städtebauliche Beurteilung, ggf. auch eine bautechnische Einschätzung und eine Ermittlung des Verkehrswertes durch das städtische Bewertungsamt. Ob dann der Münchner Stadtrat mit einer Ausübung des Vorkaufsrechts befasst wird oder ob von einer Ausübung abgesehen werden muss, entscheidet sich nach den gesetzlichen Vorschriften und den Vorgaben des Stadtrats.

Voraussetzungen für die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts in Erhaltungssatzungsgebieten

Die Ausübung des Vorkaufsrechts kommt nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen in Betracht.

So muss durch die Ausübung des Vorkaufsrechts das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein (§ 24 Abs. 3 BauGB) und es dürfen keine Ausschlussbestände vorliegen, wie z.B. Veräußerungen unter engen Verwandten (§ 26 BauGB).

Das Vorkaufsrecht wird dem Stadtrat zur Ausübung vorgeschlagen, wenn insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die durchschnittliche Miete im Anwesen (nettokalt) übersteigt nicht die gebietsspezifische Durchschnittsmiete im jeweiligen Satzungsgebiet. In einem Vorprüfungsverfahren wird dies ermittelt.
- Nettokaltmiete ist die Grundmiete ohne Berücksichtigung der Betriebs- und Heizkosten. Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Anwesenmiete wird bei Anwesen mit fünf und mehr Wohneinheiten die Nettokaltmiete der teuersten Wohnung (m²-Preis) nicht herangezogen, sofern die Nettokaltmiete dieser Wohnung die durchschnittliche Nettokaltmiete der übrigen Wohnungen um 25 % oder mehr übersteigt.
- Die durchschnittliche Wohnungsgröße im Anwesen beträgt mindestens 40 m².
- Eine positive städtebauliche Beurteilung liegt vor. Das heißt, das Sozialreferat als Fachdienststelle hat festgestellt, dass das Anwesen im Hinblick auf seine bauliche Struktur, seinem Wohnkomfort sowie seinem Gesamtzustand noch für die Bevölkerung des Satzungsgebiets als Wohnraum geeignet ist und daher erhalten werden soll.

Mit Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalls kommt jedoch auch – trotz positiver städtebaulicher Beurteilung – eine Nichtausübung des Vorkaufsrechts in Betracht, insbesondere wenn

- im Fall der Reprivatisierung ein zu hoher Verlust droht (der voraussichtliche Verlust wird vom städtischen Bewertungsamt ermittelt und für den Quadratmeter/Wohnfläche berechnet),
- ein Anwesen weniger als vier Wohnungen umfasst.

Obergiesing



Zuständigkeiten

Das Sozialreferat gibt im Vorkaufsrechtsverfahren, das das Kommunalreferat eigenverantwortlich durchführt, die entscheidende städtebauliche Beurteilung ab und überwacht die Einhaltung der Bindungen des Vorkaufsrechts aus der Abwendungserklärung bzw. etwaiger Reprivatisierungsbindungen.

Das Kommunalreferat ist zuständig für die Prüfung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Vorkaufsrechtsausübung gegeben und die Kriterien der Grundsatzbeschlüsse eingehalten sind, sowie für die Einholung der Verpflichtungserklärungen, durch die die Käuferseite das Vorkaufsrecht abwenden kann (Abwendungserklärung). Falls die Käuferseite eine solche Erklärung nicht abgibt, führt das Kommunalreferat die nötigen Stadtratsentscheidungen herbei, fertigt die Ausübungsbescheide und setzt sie – wenn nötig – gerichtlich durch. Im Prüfungsverfahren sorgt es für die Bewertungen durch das städtische Bewertungsamt. Anwesen, die die Stadt durch das Vorkaufsrecht erworben hat, veräußert das Kommunalreferat wieder (Reprivatisierung).

Das Kommunalreferat erteilt ein sogenanntes „Negativzeugnis“, wenn feststeht, dass ein Vorkaufsrecht nicht besteht oder nicht ausgeübt wird. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB ist dieses unverzüglich zu erteilen. Üblicherweise wird es dem beurkundenden Notar übersandt. Die Verwaltungsgebühren in Höhe von 30 Euro werden in der Regel der Käuferin/ dem Käufer in Rechnung gestellt. Das Negativzeugnis gilt als Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts für diesen Verkaufsfall und ist Voraussetzung für die Eintragung der Käuferin/des Käufers als Eigentümerin/Eigentümer im Grundbuch.

Das Kommunalreferat beachtet insbesondere, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts nur das letzte, strengste Mittel ist. Sie kommt nur in Betracht, wenn die Käuferseite keine Abwendungserklärung unterzeichnen will. Mit dieser Erklärung, die mit Vertragsstrafen bewehrt ist, verpflichten sich die neuen Eigentümerinnen bzw. Eigentümer für die Zeit der Gültigkeit der Erhaltungssatzung, längstens jedoch 10 Jahre, das Gebäude nicht in Wohnungseigentum aufzuteilen und auch keine Luxusmodernisierung vorzunehmen. Ähnliche, etwas strengere Bindungen gelten für den Fall der Reprivatisierung.

Nach heutiger Rechtslage ist der Schutz vor der Aufteilung/Umwandlung in Eigentumswohnungen allein auf diesem Wege erreichbar.

Das Kommunalreferat ist für die Reprivatisierung verantwortlich. Hierzu ist die Gemeinde verpflichtet. Durch das Vorkaufsrecht erworbene Anwesen kann sie nicht auf Dauer in ihren Wohnungsbestand eingliedern, sondern muss sie „unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung“ wieder veräußern. Auch die Reprivatisierung folgt den gesetzlichen Regeln und den Vorgaben des Stadtrats. Mietergenossenschaften können hierbei unter gewissen Voraussetzungen Anwesen zum vom Bewertungsamt ermittelten Verkehrswert erwerben und brauchen keine – in der Ausschreibung etwa gebotenen – „Spitzenpreise“ zu bezahlen.



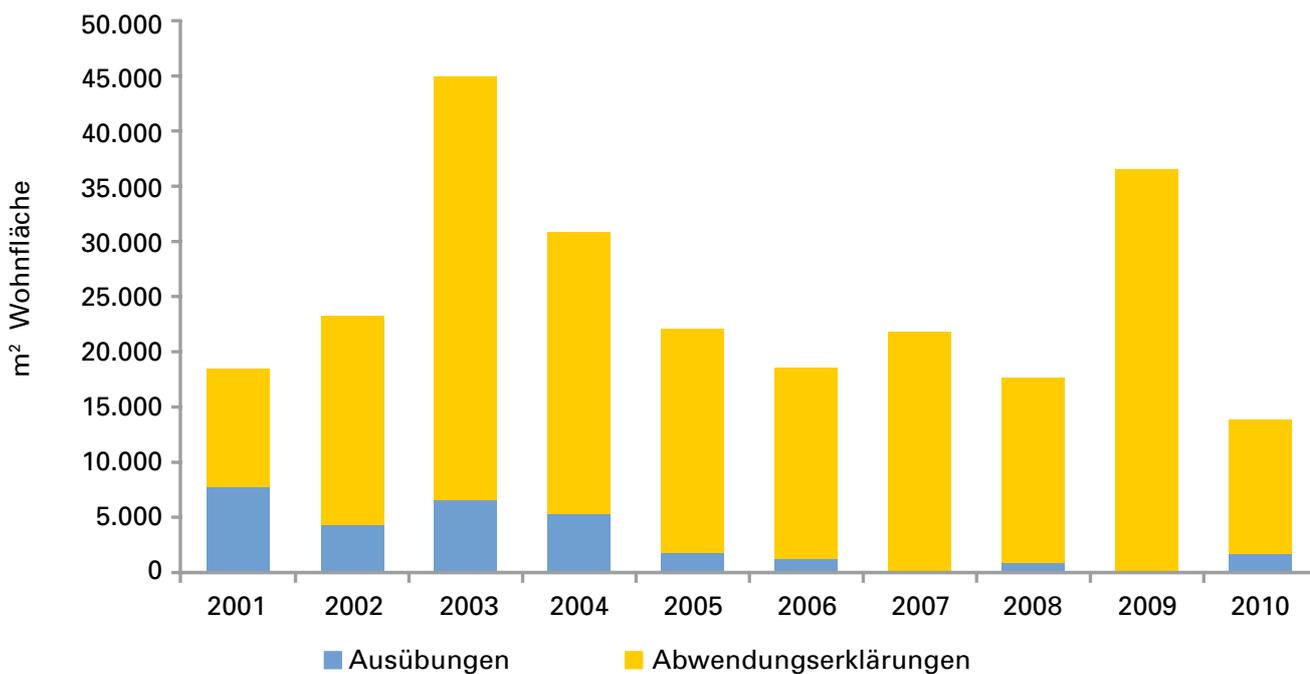
Alte Heide

Teilweise konnten Objekte bei der Reprivatisierung an Genossenschaften veräußert werden. Die Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG (GIMA eG), ein Zusammenschluss von derzeit 17 Münchner Genossenschaften, berät und vermittelt bei genossenschaftlichen Kaufinteressen und engagiert sich auf diese Weise für den langfristigen Erhalt von bezahlbarem Wohnraum in München.

In welchem Verhältnis tatsächliche Vorkaufsrechtsausübung und Abgabe einer Abwendungserklärung stehen, zeigt das folgende Säulendiagramm.

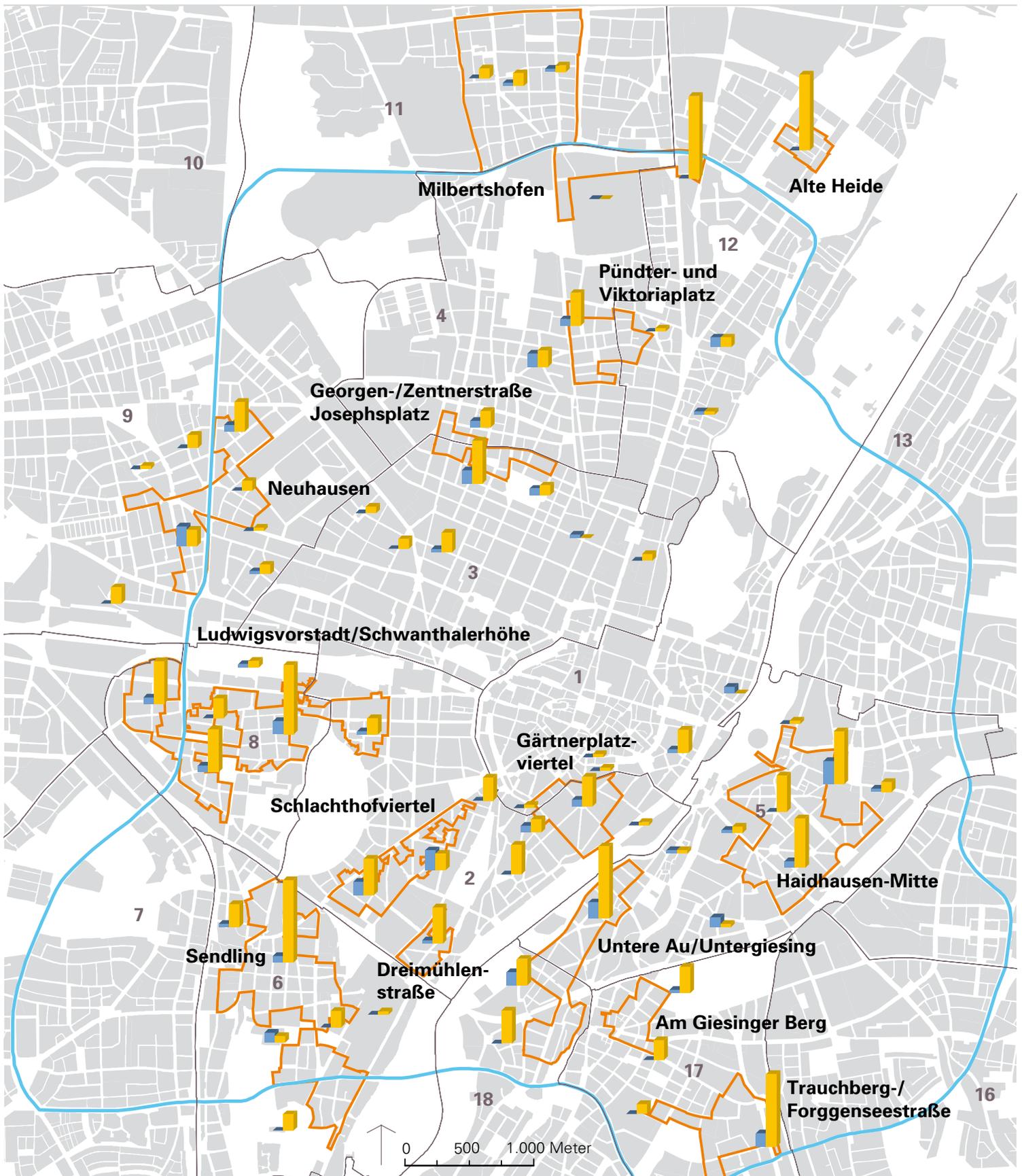
Beide Instrumente sollen dazu dienen, das typische Münchner Wohnhaus – moderat saniert, nicht aufgeteilt in Wohnungseigentum – zu erhalten. Der Erfolg der städtischen Praxis ist nur punktuell und zeitlich begrenzt.

Die folgende Karte zeigt auf Ebene der Stadtviertel, in wie vielen Fällen von 1994 bis 2010 das Vorkaufsrecht ausgeübt und Abwendungserklärungen von der Käuferseite unterzeichnet wurden. Dabei werden auch die Aktivitäten in den Satzungsgebieten deutlich, die in der Zwischenzeit ausgelaufen sind.



Quelle: Kommunalreferat, Recht und Verwaltung, 2012

Abbildung 2: Ausübungsfälle des Vorkaufsrechts und Abwendungsvereinbarungen in Erhaltungssatzungsgebieten 2000–2010



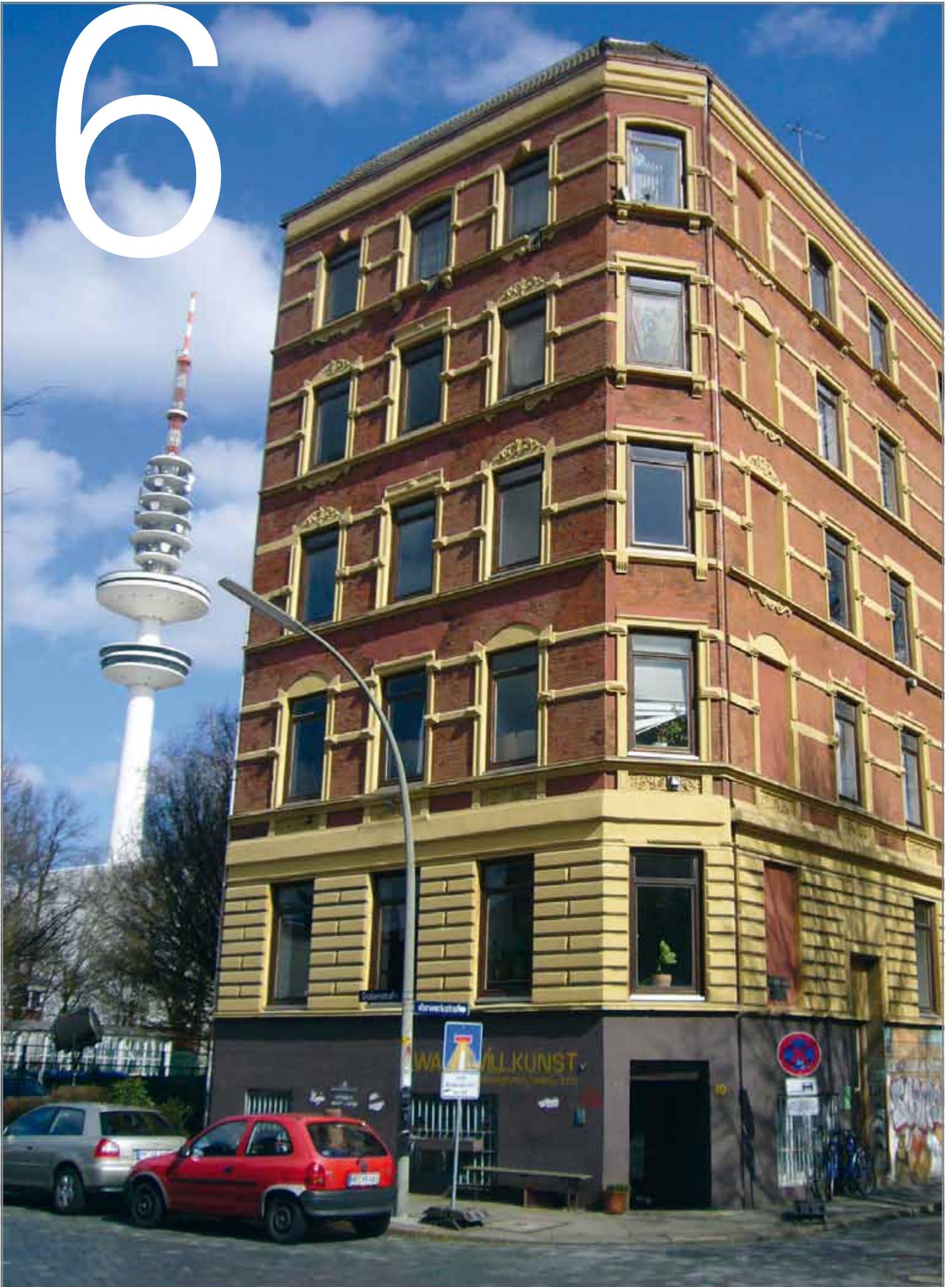
- Stadtbezirk
- Mittlerer Ring
- Erhaltungssatzungsgebiete
- bebaute Flächen
- Stadtviertel 13
- Ausübungen des Vorverkaufsrechts 1994–2010
- Abwendungserklärungen 1994–2010

Datengrundlage: Geodatenpool
 Fachliche und grafische Bearbeitung: I /22-Be
 Stadtentwicklungsplanung,
 I/22 Bevölkerung, Wohnen, Stadtökonomie

Stand: 04/2012

Karte 5: Vollzug des Vorverkaufsrechts inkl. Abwendungserklärungen in den Erhaltungssatzungsgebieten von 1994 bis 2010 (auf Viertelsebene, Zahl der Fälle)

6



Hamburg, Sternschanze

Erfahrungen aus Hamburg

München ist deutschlandweit nicht die einzige Stadt, die Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erlässt. So erlassen beispielsweise Hamburg, Berlin und Frankfurt aktuell derartige Erhaltungssatzungen, wenn auch teilweise unter anderem Namen wie Soziale Erhaltungsverordnung oder Milieuschutzsatzung, aber immer mit dem gleichen Ziel: Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung.

Deutschlandweit die ersten Erhaltungssatzungen wurden bereits Anfang der 1980er Jahre in Nürnberg erlassen. Ab 1987 folgten die Städte Hannover, München und Wiesbaden.

Verstärkter Einsatz der Sozialen Erhaltungsverordnung in Hamburg

Beitrag von Klaus Dobbrott, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung

Die Soziale Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB kommt in Hamburg vorwiegend in innenstadtnahen, intakten, unter Aufwertungs- und Verdrängungsdruck stehenden Gebieten zum Einsatz. Bewährte, ausgewogene Bewohnerstrukturen sollen dort erhalten bleiben sowie Einwohnerinnen bzw. Einwohner mit niedrigem Einkommen nicht in Gebiete abgedrängt werden, die bereits von ökonomisch schwachen Bevölkerungsschichten geprägt sind.

Für den Erlass müssen das Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial sowie der Verdrängungsdruck in ausreichendem Maße vorhanden sein und mit einer repräsentativen Erhebung juristisch „wasserdicht“ nachgewiesen werden. Die Sozialen Erhaltungsverordnungen sind in Hamburg unbefristet wirksam, werden aber alle fünf Jahre evaluiert.

Umwandlungsverordnung seit 1998

Am 6.1.1998 hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg mit einer Geltungsdauer von fünf Jahren die Umwandlungsverordnung eingeführt und diese bisher dreimal verlängert. Seitdem muss die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, d.h. die Bildung von Sondereigentum an Wohnungen und auch von Teileigentum, in Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung beim jeweils zuständigen Bezirksamt beantragt und genehmigt werden.

Hamburg ist damit das erste und einzige Bundesland, das von der Möglichkeit einer solchen relativ weitreichenden Verordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB Gebrauch macht. Ziel der Umwandlungsverordnung ist dabei vor allem, eine spekulativ orientierte Begründung von Wohneigentum zu verhindern, da hiermit in vielen Fällen eine Verdrängung der angestammten Mieterschaft verbunden ist. Damit sollen Aufwertungen, die im Zuge der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen entstehen können, verhindert werden. Generell ist eine Genehmigung für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu versagen, außer wenn einer der Gründe nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 bis 6 BauGB vorliegt, die eine Genehmigungspflicht nach sich ziehen. Demnach ist eine Umwandlungsgenehmigung u. a. dann zu erteilen, wenn die Eigentümerseite sich verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab Begründung des Wohnungseigentums Wohnungen nur an die Mieterin bzw. den Mieter zu veräußern (häufigster Fall).

Nach Einführung der Umwandlungsverordnung ist es zu sehr deutlichen Veränderungen in der Umwandlungstätigkeit gekommen. In allen drei Satzungsgebieten ist die Anzahl der umgewandelten Bestände drastisch zurückgegangen. Insbesondere ist aber der Verkauf umgewandelter Wohnungen nahezu zum Erliegen gekommen. Vor dem Hintergrund dieser quantitativen Entwicklung ist die Zielsetzung der Umwandlungsverordnung, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nur noch in einem sehr restriktiven Rahmen zuzulassen, in vollem Umfang erreicht worden.

Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB und die Unterzeichnung von Abwendungsvereinbarungen nach § 27 BauGB in Erhaltungsgebieten

Zeichnen sich in den Erhaltungsgebieten Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt ab, die den Zielen der Verordnung widersprechen, kann die Stadt das Vorkaufsrecht ausüben. Bei jedem Gebäudeverkauf prüft daher die Verwaltung, ob durch spekulative Methoden die Erhaltungsziele gefährdet werden. Ist dies der Fall, kann die Stadt das Grundstück, in der Regel zum Verkehrswert, erwerben und anschließend zu einem Preis in ähnlicher Höhe an einen zuverlässigen Eigentümer weiterveräußern. Vorrangiges Ziel ist allerdings die Unterzeichnung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Käufer und Verwaltung zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts. Mit der Unterzeichnung der Abwendungsvereinbarung sichert der Käufer zu, das erworbene Gebäude im Sinne der Sozialen Erhaltungsverordnung zu nutzen.

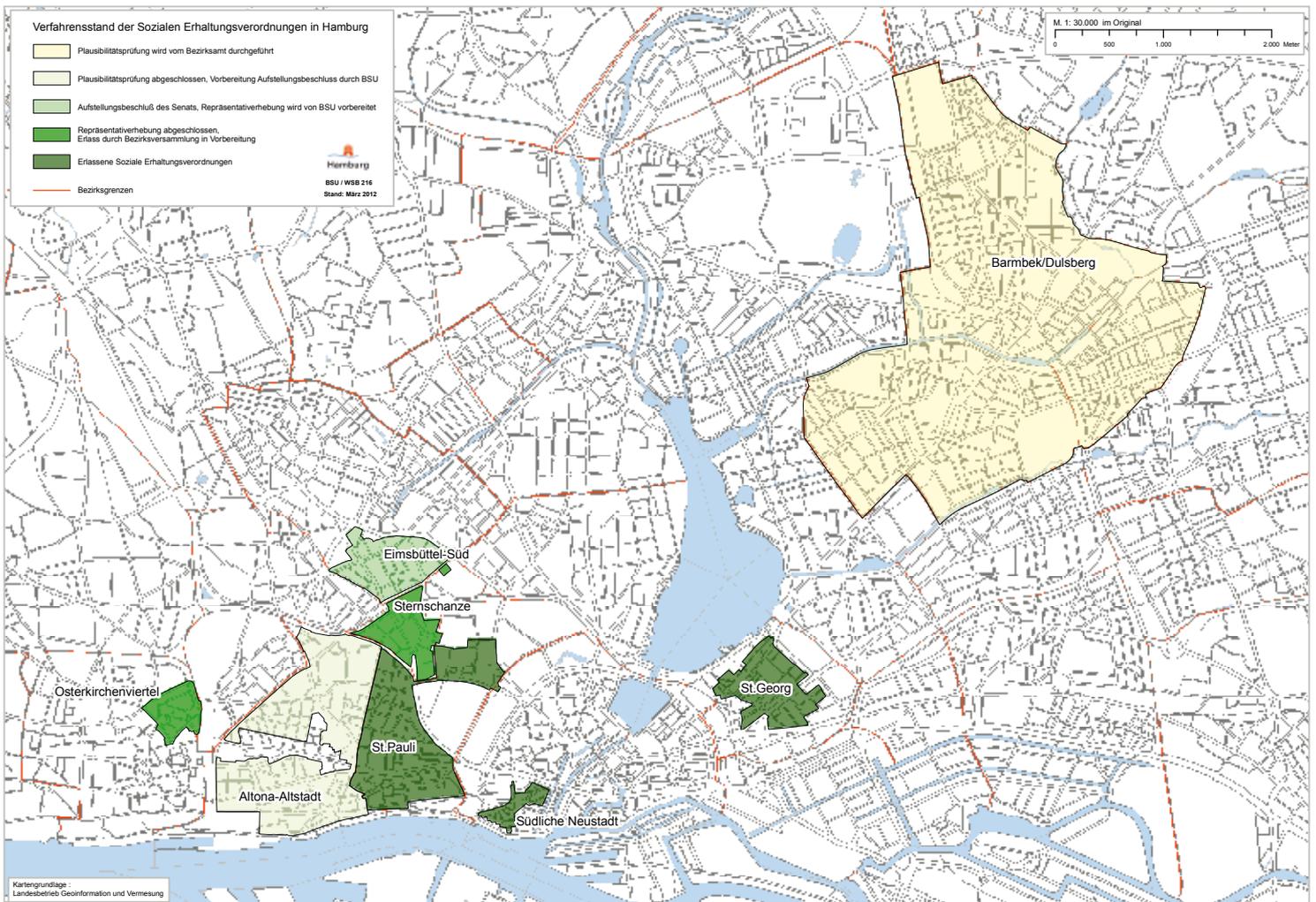


Hamburg, Hafen

Die ersten drei Sozialen Erhaltungsverordnungen hat die Freie und Hansestadt Hamburg bereits im Jahr 1995 für die Gebiete Eimsbüttel-Nord/Hohe- Luft-West, Barmbek-Süd/Uhlenhorst und Südliche Neustadt erlassen. Im Jahr 2003 wurden zwei Soziale Erhaltungsverordnungen für die beiden größeren Gebiete aufgehoben. Das dritte Gebiet, die Südliche Neustadt (ca. 10 ha, 3.500 Einwohner), ist bis heute erhalten geblieben. In diesen drei Satzungsgebieten wurde im Zeitraum von 1995 bis 2003 das städtische Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB in insgesamt 8 Fällen ausgeübt. Zwei Käufer sind von ihren Erwerbsabsichten zurückgetreten. Zudem konnten für 55 Gebäude Abwendungsvereinbarungen erzielt werden. Insgesamt sind auf diese Art und Weise 65 Objekte vor einem spekulativen Zugriff bewahrt worden. Kostenbilanz der An- und Verkaufsverfahren: ca. 100.000 Euro – relativ günstig für den Schutz von insgesamt ca. 650 Wohnungen. Seitdem musste von der Stadt kein Objekt mehr vorgekauft und auch keine Abwendungsvereinbarung unterzeichnet werden. Angesichts der aktuell neu erlassenen Verordnungen bzw. der Verordnungen in Vorbereitung wird wieder mit steigenden Ausübungszahlen in den nächsten Jahren zu rechnen sein.



Hamburg, Fußgängerzone



Karte 6: Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg

In der Südlichen Neustadt konnte durch Evaluationen 2003 und 2008 nachgewiesen werden, dass die Sozialstruktur trotz hohen Verdrängungsdrucks stabil geblieben ist und die Zusammensetzung der Bevölkerung geschützt werden konnte.

Im Jahr 2011 wurden zwei neue Soziale Erhaltungsverordnungen für die Gebiete St. Georg (ca. 46 ha, ca. 9.600 Einwohner) und St. Pauli (ca. 108 ha, ca. 19.300 Einwohner) erlassen. Zudem erweitert Hamburg aktuell den Schutz der Sozialstruktur durch Vorbereitung von Erhaltungsverordnungen gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB für drei weitere Gebiete: Sternschanze (ca. 7.700 Einwohner), Osterkirchenviertel (ca. 3.100 Einwohner) und Eimsbüttel-Süd mit ca. 9.700 Einwohnern.

Weitere Gebiete sind in der Vorbereitung bzw. Voruntersuchung: Altona-Altstadt (Aufstellungsdrucksache) und Barmbek/Dulsberg (Plausibilitätsprüfung). In Wilhelmsburg hat eine Plausibilitätsprüfung ergeben, dass eine weitere Untersuchung aufgrund des fehlenden Verdrängungsdrucks auf der Elbinsel (noch) nicht notwendig ist. Erste Vorüberlegungen werden außerdem für Ottensen/Bahrenfeld und Eimsbüttel-Nord/Hoheluft-West angestellt.

Insgesamt stehen bislang rund 32.000 Einwohnerinnen und Einwohner in Hamburg unter dem Schutz einer Sozialen Erhaltungsverordnung. Für weitere 20.500 Einwohner ist der Erlass einer Satzung für das Jahr 2012 anvisiert.



Untere Au

Fazit und Ausblick

Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zielen auf den Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, sprich des Milieus, und nicht auf den Schutz von Einzelpersonen wie z.B. Mieterinnen und Mietern ab. Die Stadt kann mit dem Instrument also nicht in die zivilrechtlichen Beziehungen zwischen Mieter- und Vermieterseite eingreifen.

Erhaltungssatzungen erzielen ihre positive Wirkung, indem sie Luxus-sanierungen in Satzungsgebieten weitgehend verhindern. Damit vermindern sie die Verdrängung der angestammten Bewohnerinnen und Bewohner. Gleichzeitig wird vermieden, dass gebiets-spezifische Infrastruktureinrichtungen funktionslos werden, weil sie von den neuen Bewohnerinnen und Bewohnern nicht in ausreichendem Umfang genutzt würden und an anderer Stelle im Stadtgebiet neu geschaffen werden müssten.

Im Vollzug muss der zeitgerechte Ausstattungsstandard jedoch immer genehmigt werden. Zudem sind Mieterhöhungen, unabhängig von der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen, bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete damit nicht zu verhindern.

Deshalb können die Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse, die zum Wegfall preiswerten Wohnraums führen, durch das Instrument der Erhaltungssatzung nur begrenzt aufgehalten werden. Erhaltungssatzungen verlangsamen also den Veränderungsprozess und steuern ihn somit städtebaulich verträglicher.

Darüber hinaus besitzt die Erhaltungssatzung einen präventiven Charakter durch die Möglichkeit der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB. Hierbei spielen insbesondere die von der Käuferseite unterzeichneten Abwendungserklärungen eine wichtige Rolle.

Notwendigkeit eines Genehmigungsvorbehaltes bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

Die generell preistreibende Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen kann mit der jetzigen rechtlichen Ausgestaltung des Instruments jedoch nicht verhindert werden.

Hierfür wäre die Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes für die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum in Erhaltungssatzungsgebieten gemäß § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB wesentlich wirkungsvoller. Das Baugesetzbuch ermächtigt die Landesregierungen dazu, entsprechende Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Bayerische Staatsregierung hat bislang keine Schritte zur baldigen Einführung einer derartigen Rechtsverordnung vorgenommen.





Untere Au

Seit 1998 wurden seitens der Landeshauptstadt München große Anstrengungen unternommen und viele Initiativen gestartet mit dem Ziel, die Bayerische Staatsregierung zu überzeugen, eine solche Rechtsverordnung einzuführen. Auf Anregung der Stadtspitze, des Stadtrates, des Mieterbeirates und des Mietervereins erfolgten Stadtratsbeschlüsse, Petitionen an den Bayerischen Landtag und Schreiben an die Oberste Baubehörde.

Zuletzt wurde am 14.03.2012 die Petition des Mietervereins München gemeinsam mit dem DGB Region München zum Thema „Gentrifizierung – Umwandlung – Luxusmodernisierung“ vom Bayerischen Landtag abgelehnt. Davor wurden im Oktober und Dezember 2011 Anträge von SPD und Grünen auf Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei Umwandlung im Ausschuss für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtages diskutiert und abgelehnt.

Ungeachtet dessen wird sich die Stadtverwaltung auf Beschluss des Münchner Stadtrates vom 28.07.2010 auch weiterhin für die Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in Erhaltungssatzungsgebieten einsetzen, insbesondere da die Freie und Hansestadt Hamburg mit der sog. Umwandlungsverordnung bereits seit 1998 sehr positive Erfahrungen macht. Die Zahl der Umwandlungen konnte in den Hamburger Erhaltungssatzungsgebieten deutlich reduziert werden und die Veräußerungen umgewandelter Wohnungen sind nahezu zum Erliegen gekommen.

Der Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen stellt ein effizientes Schutzinstrument vor spekulativen Umwandlungen und Verkäufen zumindest für einen mittelfristigen Zeithorizont dar und ist als sinnvolle Ergänzung der Erhaltungssatzung auch in München erforderlich.

Als Fazit ist festzuhalten, dass Erhaltungssatzungen angesichts der anziehenden Immobilienpreise und der wachsenden Gentrifizierungstendenzen in den Stadtteilen ein wichtiges Element der Wohnungsbestandspolitik sind. Die Festlegung der Satzungsgebiete erfolgt im Spannungsfeld zwischen Forderungen der Stadtteilpolitik (Bezirksausschüsse) sowie der rechtlichen und damit auch methodischen Anforderungen an die Handhabung des Instruments.

Zudem werden sich zukünftig die Erhaltungssatzungen zunehmend in der Abwägung zwischen den Erfordernissen der energetischen Ertüchtigung und Nachverdichtung des Wohnungsbestandes sowie der Herstellung von seniorenrechtlichem Wohnstandard einerseits und den Zielen des Milieuschutzes andererseits bewähren müssen.

Angesichts der gegenwärtigen Preissteigerungen auf dem Münchner Immobilienmarkt und der (drohenden) weiteren Privatisierung von Wohnungsbeständen ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Methode zur Ermittlung von Satzungsgebieten sowie der Vollzugsregelungen erforderlich. Um die aktuellen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen, werden die Indikatoren zur Abbildung des Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials unter Berücksichtigung der Datenqualität und -verfügbarkeit weiter entwickelt. Auch die Vollzugsregelungen werden bei Bedarf, wie u.a. im Januar 2011 bei den Ausübungsschwellen im Rahmen der Prüfung des Vorkaufsrechts geschehen, an die aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt angepasst.

Zudem wird mit Hilfe eines stadtweiten Monitorings die Entwicklung der verschiedenen Stadtbereiche hinsichtlich des jeweiligen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials fortlaufend beobachtet und auf mögliche Neuerlasse von Erhaltungssatzungen hin geprüft.

Mit der Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes für die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen durch den Freistaat Bayern könnte der präventive Charakter der Erhaltungssatzung zusätzlich geschärft und damit die Wirksamkeit dieses zentralen Instruments der Wohnungsbestands-sicherung deutlich erhöht werden.



Schwantalerhöhe



Obergiesing

8



Pündter- und Viktoriaplatz

Weiterführende Informationen

Erhaltungssatzungen im Internet

Einen aktuellen Überblick über die jeweils rechtsverbindlichen Erhaltungssatzungen in München, Hinweise zu den Vollzugsreferaten sowie Ansprechpartnern finden Sie unter www.muenchen.de – Stichwort: Erhaltungssatzung. Entsprechende Antragsformulare erhalten Sie ebenfalls hier.

Kriterienkatalog des Kommunalreferates zur Ausübung des städtischen Vorkaufsrechtes

Mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 26.01.2011 wurden die Richtlinien für die Ausübung von Vorkaufsrechten in Erhaltungssatzungsgebieten und die Veräußerung von Anwesen, die durch Vorkaufsrecht in Erhaltungssatzungsgebieten erworben wurden, neu gefasst:

Vorkaufsrechtsausübung – Fortschreibung des Grundsatzbeschlusses von 2009 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 05557).
<http://riswebp001.srv.ha3.dir.muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2234202.pdf>

Mietberatungsstelle im Sozialreferat

Die Landeshauptstadt München hat bereits 1981 die Beratungsstelle in Miet- und Wohnungsfragen, auch „Mietberatung“ genannt, eingerichtet. Die Münchner Bürgerinnen und Bürger können sich dort kostenlos zu allen Fragen rund um das Wohnraummietrecht beraten lassen (z. B. Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag, Vertragsklauseln, Kündigungen, Instandhaltung, Modernisierung, Schönheitsreparaturen, Heizkostenabrechnungen). Die Mietberatungsstelle ist im Amt für Wohnen und Migration angesiedelt.

Kontakt:

Landeshauptstadt München –
Sozialreferat – Mietberatung
Franziskanerstraße 8
81669 München
Tel.: 089 233-40200
Fax: 089 233-40442
E-Mail: mietberatung.soz@muenchen.de

Genossenschaftliche Immobilienagentur München eG (GIMA München eG)

Die GIMA München eG, ein Zusammenschluss von 17 Genossenschaften, berät und setzt sich für den Erwerb von Wohnraum durch Genossenschaften und damit für den Erhalt bezahlbaren Wohnraums in München und Umland ein.

Kontakt:

GIMA München eG
Aberlestraße 16
81371 München
Tel. 089/767 555 83
Fax 089/725 50 74
E-Mail: info@gima-muenchen.de

Auszug aus dem Baugesetzbuch (BauGB):

§ 172 Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)

- (1) Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen
1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
 3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5) der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. In den Fällen des Satzes 1 Nr. 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. Auf die Satzung ist § 16 Abs. 2 entsprechend anzuwenden. Die Landesregierungen werden ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nr. 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. In den Fällen des Satzes 4 ist § 22 Abs. 2 Satz 3 und 4, Abs. 6 und 8 entsprechend anzuwenden.
- (2) Ist der Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung gefasst und ortsüblich bekannt gemacht, ist § 15 Abs. 1 auf die Durchführung eines Vorhabens im Sinne des Absatzes 1 entsprechend anzuwenden.
- (3) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.
- (4) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 4 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Sie ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn
1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient,
 2. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
 3. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
 4. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,
 5. das Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder
 6. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um sieben Jahre. Die Frist nach § 577a Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt. In den Fällen des Satzes 3 Nr. 6 kann in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum an dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. Diese Genehmigungspflicht kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden; sie erlischt nach Ablauf der Verpflichtung.
- (5) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 darf die Genehmigung nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans (§ 180) zu sichern. Ist ein Sozialplan nicht aufgestellt worden, hat ihn die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 180 aufzustellen. Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.



www.muenchen.de/plan